



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Curso de Graduação em Direito

JOÃO GABRIEL PIMENTEL LOPES

**AUDITORIA DA DÍVIDA PÚBLICA SOB A DIMENSÃO DO
DIREITO À MEMÓRIA E À VERDADE
Contribuições a partir da – e para a – ADPF n. 59**

BRASÍLIA
2013



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Curso de Graduação em Direito

JOÃO GABRIEL PIMENTEL LOPES

AUDITORIA DA DÍVIDA PÚBLICA SOB A DIMENSÃO DO DIREITO
À MEMÓRIA E À VERDADE
Contribuições a partir da – e para a – ADPF n. 59

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito para a outorga do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Doutor Alexandre Bernardino Costa.

BRASÍLIA
2013

JOÃO GABRIEL PIMENTEL LOPES

AUDITORIA DA DÍVIDA PÚBLICA SOB A DIMENSÃO DO DIREITO
À MEMÓRIA E À VERDADE

Reflexões a partir da – e para a – ADPF n. 59

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito para a outorga do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Bernardino Costa.

Brasília, 7 de março de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Alexandre Bernardino Costa
Faculdade de Direito – Universidade de Brasília (Orientador)

Professora Doutora Eneá de Stutz e Almeida
Faculdade de Direito – Universidade de Brasília

Professor Doutor Daniel Bin
Departamento de Administração – Universidade de Brasília

Maria Lucia Fattorelli
Coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida (Suplente)

*No man is an island,
Entire of itself.
Each is a piece of the continent,
A part of the main.
If a clod be washed away by the sea,
Europe is the less.
As well as if a promontory were.
As well as if a manor of thine own
Or of thine friend's were.
Each man's death diminishes me,
For I am involved in mankind.
Therefore, send not to know
For whom the bell tolls,
It tolls for thee.*

John Donne

A quem quer que não saiba ser só pela metade.

AGRADECIMENTOS

Nesse prelúdio de vida, já tenho muita gente a agradecer. A quem se dedicar a essa leitura, peço perdão pela extensão, mas não poderia deixar faltar ninguém em uma oportunidade tão única.

Começo com meu clichê favorito. Pai e mãe, quero pra sempre esse amor de vocês, que sempre me inspirou a confiança de que eu precisava pra seguir em frente, mesmo quando o fôlego faltava um pouco. Nesses últimos cinco anos, a distância que aquietou nossos abraços deixou mais forte a minha necessidade de vocês. Por algo que não se explicará jamais, ainda sinto no rosto o cheiro de mãeinha e suas mãos suaves, tratadoras do vício de um bebê chorão, a cada vez que a saudade aperta, como agora.

À Maria Clara e à Mariana, minhas pequenas companheiras desde tanto tempo. Não terei jamais como agradecer pela parceira. Serei sempre um torcedor incondicional de vocês, como incondicional é o amor que tenho.

Aos meus tios, primos e avós, muito obrigado por nunca me deixarem sentir fora de casa. O carinho de cada um e cada uma a cada vez em que nos encontramos mostra que o que nos une é mais que DNA.

Ao Instituto Dom Barreto e a todos que dele fazem parte pra sempre, agradeço pela força geradora de um aprendizado da vida, que me acompanhou desde as primeiras palavras até as maiores dúvidas adolescentes.

De lá é que vêm Aiana, André, Bruna, Bárbara, Camila Parente, Daniel, Vivi, Laíze, Fabrícia, Flávia, Camila Abreu, Taíssa, Edson e Marina, a quem me ligo por uma Ponte impossível de um dia ser interrompida. É um orgulho sem tamanho ter vocês como amigas e amigos.

Chegando a Brasília e à minha UnB amada, devo primeiramente agradecer ao meu orientador, professor Alexandre Bernardino Costa, pela amizade, pelas discussões, pelas oportunidades que fez serem-me possíveis, mas sobretudo por ver na minha liberdade a sua principal contribuição para ajudar a trilhar o meu caminho. Será eternamente merecedor do meu respeito e da minha gratidão.

Ao corpo docente com o qual tive o prazer de tanto aprender, gostaria de expressar minha mais profunda admiração. Em especial aos professores Juliano Zaiden, Eneá de Stutz e Almeida, Cristiano Paixão, Menelick de Carvalho Netto, Claudia Roesler, Argemiro Martins, Ela Wiecko, Bistra Apostolova, Gabriela Delgado, Othon de Azevedo Lopes, Mamede Said, Loussia Félix e José Geraldo de Sousa Junior. A sabedoria de vocês foi sempre inspiradora, mesmo – e especialmente – quando travamos mais agudas discussões.

Também da Faculdade de Direito, sou grato ao corpo de servidores e servidoras, sempre à disposição para a solução dos problemas mais insolúveis. Obrigado especialmente à Helena, ao Carlos Talayer, ao Márcio, ao Marco, à Tereza, ao João, ao Carlinhos, à Danubia e à Carol.

À Miloca, explosão de ternura e afeto, meu pedaço de Piauí no Cerrado, agradeço pelos poemas compartilhados, pelos movimentos coordenados e pelo sorriso moleque que chama pra vida.

À Gabi, agradeço pelos sambas improváveis, pela doçura na hora da angústia e por fazer de cada pedaço possível de carnaval uma revolução.

À Sinara, a abraçadora de árvores que esconde tanta sabedoria por entre os cachos, sou grato pela disposição eterna para as conversas mais prazerosas.

Ao John, ao Crespo, ao Victor, ao Pedro e ao Marcos, parceiros 100%, vocês que unem a ação ao sentimento e ao pensamento.

À Luna, à Laurinha, à Bruninha, à Rê, à Saiô, à Ana Paula e à Talitha, pelos tempos de PET, pelo ENED, por fazer desse mundo tão desigual um lugar mais feminista a cada dia. Por todo o amor que representam, vocês são incríveis.

Ao Rafael de Deus e ao Marcel, companheiros de jantares baratos e meus primeiros arguidores em qualquer matéria.

Àqueles e àquelas que compartilharam comigo os seis meses mais incríveis já vistos por Portugal: Maki House, não poderia esquecer-me de vocês.

Ao Diego Nardi, fanfarrão-mor da Terra Média, parceiro de lutas, companhia nas escadarias monumentais dessa vida, amigo dos juízos perdidos e irmão que a sorte me trouxe.

Aos colegas que, por duas gestões do CADir, fizeram-me crer no valor de uma boa luta e que não desanimaram mesmo diante das piores adversidades. Mudemos o mundo, meus caros e minhas caras!

Às pessoas queridas que, nos últimos três anos e meio, passaram pelo PET-Direito e fizeram-me ter a certeza de que a universidade é lugar de emancipação.

À UVE e seus pequenos e suas pequenas gigantes, por me fazerem crer na força que vem do compartilhamento de experiências e sonhos.

Aos parceiros e às parceiras do Projeto Pedagógico, pela luta por um novo direito.

Aos companheiros e às companheiras da Auditoria Cidadã da Dívida e, mais recentemente, da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, pelos ideais convertidos em trabalho comprometido com o outro mundo possível.

À Maria Lucia Fattorelli, pela inspiração para converter indignação em ação criativa.

A quem é Averso e não abre mão.

Minha sorte são vocês. Que essa sorte siga pra sempre comigo.

*Quando eu tiver setenta anos
então vai acabar esta minha adolescência
vou largar da vida louca
e terminar minha livre-docência
vou fazer o que meu pai quer
começar a vida com passo perfeito
vou fazer o que minha mãe deseja
aproveitar as oportunidades
de virar um pilar da sociedade
e terminar meu curso de direito
então ver tudo em sã consciência
quando acabar esta adolescência.*

Paulo Leminski

SUMÁRIO

RESUMO.....	9
RIASSUNTO.....	10
INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO I – DÍVIDA E DITADURA NO BRASIL	15
1 A EMERGÊNCIA DO PROBLEMA DA DÍVIDA	17
1.1 Alguns antecedentes políticos e econômicos da ditadura brasileira.....	17
1.2 A emergência da ditadura e a promoção estatal do capitalismo financeiro mundializado ...	19
1.3 A dívida mostra as garras	24
2 O QUE RESTOU DA DITADURA	27
3 AS TENTATIVAS DE ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA DA DÍVIDA NA DÉCADA DE 1980 E OS PRIMEIROS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES	31
3.1 A Comissão Parlamentar de Inquérito de 1983 – Câmara dos Deputados	32
3.2 A Comissão Especial de 1987 – Senado Federal	35
3.3 A Comissão Mista Temporária de 1989 – Congresso Nacional	38
CAPÍTULO II – ALARGANDO O CONCEITO DE DIREITO À MEMÓRIA E À VERDADE: MODOS DE LIDAR COM A DÍVIDA PÚBLICA.....	42
1 QUANDO A DÍVIDA CRIA SUA EXCEÇÃO – POR QUE INVESTIGAR?.....	43
1.1 A dívida e o discurso da necessidade	46
1.2 Reminiscências do autoritarismo: uma fraude que custa caro	48
2 A LIDA COM A DÍVIDA NOS MARCOS DO DIREITO À MEMÓRIA E À VERDADE.....	52
CAPÍTULO III – REFLEXÕES E POSSIBILIDADES A PARTIR DA ADPF 59.....	59
1 POR QUE A ADPF?	59
2 A MANIFESTAÇÃO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	61
3 DEPOIS DO STF – ASPECTOS DE CONSTITUIÇÃO DE UMA COMISSÃO DE AUDITORIA DA DÍVIDA PÚBLICA	63
CONCLUSÃO	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	73
ANEXO I – EMPRÉSTIMOS EXTERNOS REALIZADOS MEDIANTE A EMISSÃO DE TÍTULOS CONTROLADOS PELO BANCO CENTRAL	78

RESUMO

As diversas investigações realizadas ao longo das décadas de 1980 por diferentes comissões parlamentares indicam diversas irregularidades ocorridas no manejo do endividamento público brasileiro. Essas irregularidades, mesmo após a instalação da ordem constitucional de 1988, não foram objeto de um maior aprofundamento, capaz de atribuir responsabilidades ou gerar reparações em decorrência dos prejuízos causados ao Erário. Tendo em vista que o novo contexto constitucional exige uma abordagem ampla das suas relações com o passado, apta a gerar processos de reflexão sobre as ações pretéritas que provoquem mudanças institucionais para o futuro, a apreensão de conceitos da chamada justiça de transição pode operar como uma alternativa para o enfrentamento do problema da legitimidade das dívidas geradas pela ditadura. Nesse contexto, a ADPF 59, proposta junto ao Supremo Tribunal Federal pela Ordem dos Advogados do Brasil, oferece uma nova possibilidade de abertura constituinte, permitindo que a questão do endividamento sob regimes autoritários ingresse de novo no âmbito público de discussão política sobre a economia. Neste trabalho, buscam-se compreender as razões pelas quais se mostra necessária uma auditoria da dívida ditatorial que demonstre suas ligações com o autoritarismo do regime. Além disso, pretende-se fornecer uma contribuição substantiva para possíveis investigações que possam vir a ocorrer caso o STF determine a instalação de uma comissão de auditoria nos termos do artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Palavras-chave: Dívida Pública; desigualdade; ADPF 59; justiça de transição; direito à memória e à verdade.

RIASSUNTO

Le varie indagini svolte nel corso degli anni '80 da parte di diversi comitati parlamentari, hanno riscontrato un gran numero di irregolarità nella gestione del debito pubblico brasiliano. Queste irregolarità, avvenute anche dopo la promulgazione della Costituzione dell'88, non sono mai state oggetto di indagini adeguate, e quindi non si è mai stati in grado di rilevare le responsabilità per i danni causati all'Erario. Considerando che il nuovo contesto costituzionale richiede un approccio più ampio nei rapporti con il passato, affinché si generino processi di riflessione sulle azioni passate che portino a cambiamenti istituzionali per il futuro, l'acquisizione dei concetti dalla chiamata "giustizia di transizione" può essere una alternativa al fine di affrontare il problema della legittimità dei debiti contratti dalla dittatura. In questo contesto la ADPF 59, presentata presso il *Supremo Tribunal Federal* dall'Unione degli Avvocati Brasiliani, offre una nuova possibilità di apertura costituyente, affinché la questione dell'indebitamento sotto i regimi autoritari sia di nuovo al centro dei dibattiti pubblici in materia economica. In questo lavoro cercherò di capire le ragioni per cui si ritiene necessaria una revisione del debito pubblico contratto dalla dittatura, affinché vengano alla luce i suoi legami con l'autoritarismo dittatoriale del regime. Inoltre è mia intenzione di fornire un contributo fondamentale alle indagini che possano avere luogo in caso la Corte Suprema decida di istituire una commissione di revisione del debito ai sensi dell'art. 26 dell' *Ato das disposições Constitucionais Transitórias*.

Parole chiavi: Debito Pubblico, disuguaglianza, ADPF 59, giustizia di transizione, memoria e verità.

INTRODUÇÃO

“O sistema de crédito público, é dizer, das dívidas nacionais, cujas origens remontam à Gênova e à Veneza medievais, tomou de conta da Europa como um todo durante o período manufatureiro. O sistema colonial, com seu comércio marítimo e suas guerras comerciais, serviu como incubadora para o sistema de crédito. Foi assim que fincou suas raízes na Holanda. A dívida pública, como alienação [*Veräußerung*] do Estado – seja ele despótico, constitucional ou republicano – marcou a era capitalista com seu selo. A única parte da assim chamada riqueza nacional que realmente se torna propriedade coletiva em uma nação moderna é a dívida pública”.

— Karl Marx¹

De acordo com a teoria econômica clássica, a dívida pública é “uma forma de transferência de ônus do gasto estatal para futuros pagadores de tributos, que, por outro lado, poderiam beneficiar-se com os ganhos por ela gerados desde que empregada para financiar empreendimentos rentáveis (...) em vez do simples consumo”². Ao longo do tempo, no interior da própria teoria econômica, essa compreensão em torno do conceito e do papel da dívida pública ganhou distintos contornos³.

A despeito das divergências existentes acerca dessa questão, é certo que o espectro da dívida tem rondado os últimos três séculos de desenvolvimento do capitalismo, e suas implicações se estendem para muito além do âmbito econômico. Como “uma das mais poderosas alavancas da acumulação primitiva do capital”⁴, a dívida pública acaba por se revelar como um processo não somente econômico, mas também político⁵, o que é evidenciado pelos reflexos diretos da adoção de uma ou outra diretriz econômica por um governo. Como a presente crise financeira global tem mostrado em sua manifestação no

¹ Marx, 1976, p. 919. Tradução livre.

² Bin, 2010, p. 131.

³ No caso de algumas teorias, o conceito e o papel da dívida pública foi mesmo negligenciado, com correntes distintas a elaborar relações simples e simplificadoras da relação entre a dívida e outros componentes econômicos. Nas palavras de Paulo Nakatani (2012, p. 178): “A teoria neoclássica e a teoria keynesiana não têm uma fundamentação teórica consistente sobre a dívida pública. O centro do debate entre essas duas correntes refere-se fundamentalmente aos efeitos do déficit e, consequentemente, aos efeitos da dívida sobre o equilíbrio econômico”. O debate entre as duas vertentes mostrou-se, afinal, como algo que não consistia em um confronto de fundo, tanto é assim que as próprias metodologias de lida com a dívida pública hoje predominantes são resultantes da formulação da chamada economia *mainstream*, resultante da fusão das concepções neoclássica e keynesiana.

⁴ Marx, 1976, p. 919. Tradução livre.

⁵ A respeito do matiz político da acumulação primitiva do capital, cf. Perelman (2000).

mundo capitalista desenvolvido, o peso dessa dívida é marcante para a determinação das políticas sociais e mesmo para a conformação das estruturas políticas.

Na atual etapa de desenvolvimento do capitalismo, fortemente vinculada à emergência do monetarismo como vertente econômica dominante, a dívida pública ocupa um lugar central entre as preocupações de Estado⁶, elevando “a lógica financeira ao primeiro plano na formatação das políticas públicas, não só as econômicas, mas também as de bem-estar”⁷, com estas últimas passando “a subordinar-se aos imperativos do controle inflacionário e de um aparente maior cuidado com a questão fiscal”⁸. Dessa maneira, um tema aparentemente restrito às escolhas econômicas, pretensamente técnicas, emerge como preocupação central para outros segmentos sociais.

A simples constatação de que a dívida pública é uma variável sem a qual não se conseguem pensar os direitos sociais e a sua efetivação por meio de políticas públicas no mundo contemporâneo seria suficiente para demonstrar a importância do seu tratamento jurídico. Mas a complexidade das razões que levam a tal fato exige que nos debruçemos e nos aprofundemos sobre aspectos específicos para demonstrar as diversas ramificações da questão.

Um desses aspectos diz respeito à contração de dívidas públicas por regimes autoritários. A história do processo de endividamento de diversos países em desenvolvimento parece levar à conclusão de que “as instituições financeiras internacionais, em violação aberta do direito internacional e de seus próprios estatutos, apoiaram conscientemente regimes que planejaram e ordenaram a execução de crimes contra a humanidade”⁹.

A análise dos dados de endividamento dos países em desenvolvimento ao longo dos períodos em que enfrentaram ditaduras na segunda metade do século XX aponta para a percepção de que foi exatamente nesses períodos que ocorreram as primeiras elevações substanciais das operações de crédito público naqueles países, de modo que toda a sua política econômica passou a girar em torno da credibilidade perante instituições financeiras, das quais se tornaram cada vez mais dependentes.

Diante disso, alguns questionamentos fizeram-se patentes: a quem a política de endividamento durante as ditaduras beneficiou? Ela apresenta legitimidade, tendo em vista que há uma clara subversão de parâmetros democrático-constitucionais durante períodos autoritários? Que ferramentas podem ser utilizadas para um enfrentamento de um tema tão central ao capitalismo financeiro mundializado contemporâneo?

⁶ O conceito de dívida pública “abrange (...) os empréstimos captados no mercado financeiro interno ou externo, através de contratos assinados com os bancos e instituições financeiras ou do oferecimento de títulos ao público em geral”, estendendo-se “à concessão de garantias e avais, que potencialmente podem gerar endividamento” (Torres, 2011, p. 219).

⁷ Bin, 2010, p. 22.

⁸ Bin, 2010, p. 22.

⁹ Fattorelli (org.), 2006, p. 74.

A hipótese desenvolvida neste trabalho busca contribuir para a elaboração de uma alternativa de enfrentamento do problema a partir da sua lida por meio dos mecanismos de justiça de transição. Certo é que “transições políticas impõem desafio multifacetados e complexos aos regimes de transição, que contemplam desde o modo de lidar com violações pretéritas até o estabelecimento de um quadro de estabilidade jurídica e reconstrução econômica”¹⁰. A partir dessa constatação, faz-se necessário investigar que aspectos devem ser analisados por aqueles mecanismos. Este trabalho volta-se a justificar a necessidade de as iniciativas transicionais abordarem o problema do endividamento público.

Como será mostrado no Capítulo I, foi durante a ditadura que a dívida assumiu o lugar de despesa prioritária do Estado, passando a pautar toda a política econômica nacional a partir da década de 1980. Esse processo de priorização não ocorreu por acaso. Ele está intimamente ligado à implantação de um modelo privatista da economia, fortemente vinculado a uma tradição teórica ligada às chamadas políticas neoliberais. De fato, foi durante a ditadura, como demonstram os dados coletados perante agências oficiais, que começou a ganhar espaço uma lógica de acumulação por meio das finanças globais promovida pelo Estado brasileiro. Esse modelo mostrou-se altamente concentrador de riquezas e fundamentou-se, todo o tempo, em justificativas que se diziam técnicas e que ao final mostraram-se efetivas apenas para incrementar o padrão de enriquecimento das elites econômicas nacionais.

Para além de mostrar os vínculos existentes entre as políticas econômicas da ditadura e o crescimento da dívida no período, mostra-se necessário explicitar os vínculos entre essa forma do pensar econômico e o regime de repressão política estabelecido, o qual se pautou por uma ausência quase que completa de participação popular das decisões sobre economia pública e pela falta de transparência dos mecanismos de assunção de dívida. Não por coincidência, o primeiro pico de crescimento do endividamento público deu-se justamente com o endurecimento da repressão promovida pelo governo brasileiro, sobretudo após 1968. Busca-se, então, recuperar elementos históricos – sobretudo aqueles relacionados à regulação jurídico-política da dívida – aptos a fundamentar a necessidade de investigações mais aprofundadas que estabeleçam as relações entre ditadura política e regime econômico.

É a partir da formação dessas relações que se pretende justificar a realização de um procedimento de auditoria completa da dívida brasileira contraída sob o regime instaurado em 1964. O Capítulo II evidenciará modos de análise dessa dívida, eventuais irregularidades que podem ser constatadas e as construções teóricas que as envolvem. O marco escolhido será o do direito constitucional à memória e à verdade, em diálogo com as fontes de direito internacional capazes de fornecer embasamento ao tratamento das relações do país com seus credores externos.

Por fim, no Capítulo III, verifica-se uma possibilidade concreta de implementação dessas medidas, por meio de um ordenamento judicial que pode ser obtido por meio da admissão e do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 59,

¹⁰ Howse, 2007, p. 22, tradução livre.

proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil com o intuito de instar o Congresso Nacional a promover uma auditoria integral da dívida pública brasileira.

A justificativa de uma tal medida não pode ser outra que não os caracteres reais que envolvem a questão estudada, antes de qualquer abstração teórica. A dívida é um mecanismo gerador de desigualdades. Desigualdades que são há décadas promovidas pelo Estado, o qual, paradoxalmente, deveria ser a entidade protetora dos direitos sociais segundo a Constituição Federal de 1988. A documentação pesquisada mostra que em nenhum momento da sua história recente, porém, o Estado portou-se como tal. Pelo contrário, dedicou-se o mais das vezes a promover o desmonte de diversas conquistas sociais advindas dos movimentos dos trabalhadores, sob argumentos ora farsantes, ora trágicos.

As possibilidades abertas por uma oportunidade como aquela ora franqueada ao STF são de extrema relevância em um contexto constitucional democrático. A auditoria da dívida, realizada com vistas a esclarecer os vínculos políticos, econômicos, sociais e jurídicos que lhe deram origem abrem uma nova possibilidade de exame de fatos passados que permitem uma reavaliação das políticas atualmente vigentes, as quais resultam na conformação dos serviços da dívida pública como a principal despesa do Estado. Para o futuro, o que se espera é uma modificação no modo de analisar e constituir relações econômicas, hoje ainda assentadas na superexploração do trabalho vivo¹¹ e na formação da mais-valia, maximizadas pela geração de acumulação de capital promovida pelo Estado principalmente por meio da dívida pública.

¹¹ “O capital é trabalho morto, que, como um vampiro, sobrevive somente enquanto suga o trabalho vivo, e quanto mais trabalho ele suga, mais ele tem vida” (Marx, 1976, p. 342).

CAPÍTULO I - DÍVIDA E DITADURA NO BRASIL

O Estado e o direito modernos, em grande medida, caracterizam-se por continuamente buscarem preencher o conceito de legitimidade. Isso pode ser verificado desde as variadas tentativas de fundamentação da democracia liberal-parlamentar¹² até alguns dos intentos em defesa da ditadura¹³. De fato, não é de menor importância o questionamento sobre o que pode ser capaz de conferir validade a um ordenamento que, em princípio, traduz-se em ordens coercitivas.

Atualmente, a centralidade do discurso democrático-liberal exige uma análise mais aprofundada da concepção de legitimidade por ele legada. Segundo uma visão largamente aceita desse discurso, “os direitos humanos e o princípio da soberania do povo formam as ideias em cuja luz ainda é possível justificar o direito moderno”¹⁴. Os direitos humanos impor-se-iam como “condições formais para a institucionalização jurídica [da] formação discursiva da opinião e da vontade, na qual a soberania do povo assume forma jurídica”¹⁵. Seria, portanto, pela mediação do discurso que sujeitos individuais e coletivos tomariam partido em uma esfera pública ideal, possuindo inclusive a liberdade para dela não participar:

Aqui irrompe novamente a tensão entre facticidade e validade; ou melhor, ela se concentra na circunstância, paradoxal à primeira vista, de que os direitos políticos fundamentais têm que institucionalizar o uso público das liberdades comunicativas na forma de direitos subjetivos. O código do direito não deixa outra escolha; os direitos de comunicação e de participação têm que ser formulados numa linguagem que permite aos sujeitos autônomos do direito escolher se e como vão fazer uso deles. Compete aos destinatários decidir se eles, enquanto autores, vão empregar sua vontade livre, se vão passar por uma mudança de perspectivas que os faça sair do círculo dos próprios interesses e passar para o entendimento sobre normas capazes de receber o assentimento geral, se vão ou não fazer um uso público de sua liberdade comunicativa¹⁶.

Essa construção conceitual levou uma parcela significativa da teoria política a rechaçar o fenômeno da ditadura político-institucional, uma vez que, por razões óbvias, os sujeitos restam impossibilitados de se organizarem livremente para a expressão de seus interesses na arena discursiva. No campo próprio da democracia, contudo, ela engatilhou um produtivo e pouco resolvido debate sobre o alcance das questões que são levadas à esfera pública; debate esse proveniente das percepções empíricas da aplicação do conceito de democracia. Alguns autores elaboraram uma importante crítica aos pressupostos da visão liberal-parlamentar, a partir da compreensão de que ela contém um paradoxo insuperável,

¹² Algumas concepções são significativas nesse sentido e a maior parte delas encontra fundamento na união indissociável da ideologia constitucionalista com os fundamentos do individualismo liberal. Com diferentes matizes, pode-se incluir no rol de pensadores que perseguem uma legitimidade liberal para o Estado e o direito, entre outros, desde Friedrich von Hayek, passando por Norberto Bobbio e chegando a Jürgen Habermas.

¹³ Cf. Schmitt, 2004.

¹⁴ Habermas, 2003, p. 133.

¹⁵ Habermas, 2003, p. 139.

¹⁶ Habermas, 2003, p. 167.

“uma vez que sua realização plena significaria sua própria desintegração”¹⁷, pois deixaria de apropriar a dimensão própria do poder como gerador de exclusões e dissensos contínuos. “A reformulação do projeto democrático em termos de democracia radical requer que desistamos do universalismo abstrato da natureza humana indiferenciada do Iluminismo”¹⁸, e requer ainda que atentemos para o que há de *político* na própria concepção de cidadania posta pela teoria liberal clássica.

Também o feminismo serve de indicativo para os problemas que se localizam na base da construção liberal: há uma seletividade das questões que são postas em discussão na esfera pública, limitando-se as transformações possíveis não somente no plano das formas jurídicas pelas quais se acessa aquela discussão, mas também – e em boa medida em virtude disso – na dimensão fática da existência¹⁹. Representante desse segmento, Carole Pateman lembra que “na sociedade civil moderna todos os homens julgam-se bons o suficiente para serem senhores das mulheres; as liberdades civis dependem do direito patriarcal”²⁰.

O liberalismo tem acintosamente ignorado que toda constituição impõe uma configuração específica das forças sociais²¹, mantendo a democracia como um projeto, e não mais que um projeto. Isso porque, realizando-se sob sua forma mais radical, ela poderia inviabilizar a própria manutenção da *ordo* liberal. Em muitos aspectos, a apreensão prática da concepção democrata liberal se assemelha à comparação irônica levada a cabo por Slavoj Žižek: “somos livres de escolher... desde que façamos a escolha certa”²².

Nesse sentido é que boa parte dos representantes da concepção liberal acabam por identificar o capitalismo como elemento intocável da realidade contemporânea, o que tem feito com que diversos temas, mesmo em contextos apartados daquilo que a teoria política classificaria como ditadura político-institucional, sejam afastados da deliberação pública. O efeito obtuso desse posicionamento do capitalismo como intrinsecamente vinculado à democracia é denunciado por Daniel Bin:

A panaceia de que os mercados livres resolveriam aquilo que o keynesianismo não foi capaz de sustentar foi feita hegemônica e, evocando os sempre caros valores do liberalismo e do individualismo, chegou a associar democracia a mercados livres. Mas mercados, quanto mais livres, mais longe ficam do que se poderia chamar de democracia. Ocorre que o mercado capitalista, em vez de facilitar um processo de decisão baseado no espírito público, tende a destruí-lo; ele não promove a relação

¹⁷ Mouffe, 1993, p. 8 (tradução livre).

¹⁸ Mouffe, 1993, p. 13 (tradução livre).

¹⁹ Essa neutralização dos problemas advindos da adoção de uma solução pluralista para a democracia pode ser expressa nas palavras de Marcelo Neves: “Por fim, é bom observar que o Estado democrático de direito não exclui transformações, mediante os seus próprios procedimentos, de regras procedimentais do jogo e direitos fundamentais que lhe são preliminares. No entanto, essas mudanças não podem atingir o núcleo normativo de que dependem a continuidade da esfera pública pluralista e a autonomia dos sistemas jurídico e político. (...) Com exceção do núcleo procedimental de identidade, qualquer modificação é admissível e provável” (Neves, 2001, p. 153).

²⁰ Pateman, 1988, p. 219 (tradução livre).

²¹ Nesse sentido, cf. Mouffe, 1993, p. 115.

²² Žižek, 2006, p. 20.

entre atores como concidadãos, como membros de uma mesma comunidade, mas como meros fatores do processo de produção e comércio de bens (Elson, 1988)²³.

Para aprofundar o enraizamento do capitalismo no discurso público acerca da democracia, tem-se tornado comum a estratégia de associação de temas econômicos a aparentemente complexos aparatos técnicos, cujo padrão de seletividade impõe restrições às decisões públicas, uma vez que, para ditos aparatos, a técnica não se poderia traduzir em política.

Nesse contexto, tem-se o estabelecimento de verdades absolutas, afinal, “esterilizadas”, de – não de todas – influências políticas e legitimadas por *um* – há outros – saber técnico, questões econômicas são apresentadas à sociedade como se estivessem num caminho que seria o único disponível. (...) Assim, se o nível de democratização de uma sociedade refere-se, além da extensão da igualdade política, à amplitude das decisões sujeitas ao controle democrático (Wright, 1994b), despolitizar a economia atenta contra esse nível, rebaixando-o, pelo fato de as consequências das decisões econômicas serem experimentadas por toda a sociedade²⁴.

Essa é uma das principais razões para que, há mais de vinte anos, um tema fundamental para temas da política econômica e dos direitos sociais fundamentais tenha escapado ao debate público no Brasil: a *dívida pública*. Mesmo após uma década de governos que se dizem populares, não existe um enfrentamento político concreto da questão da centralidade da dívida na reprodução do capitalismo e das desigualdades contemporâneas.

Um dos elementos afastados da compreensão pública sobre a dívida tem viés eminentemente histórico: o gatilho para a espiral de endividamento na qual mergulhou o Brasil encontra-se vinculado diretamente ao autoritarismo do regime militar que teve lugar no país entre 1964 e 1985. A lida com a questão exige que repisemos as relações entre o financiamento de estado no período ditatorial e a emergência do problema da dívida e que mostremos os resultados de duas décadas de uma política econômica ditatorial que carregou o endividamento para o seu cerne, verificando possíveis irregularidades que podem ser questionadas em um período de transição.

1 A EMERGÊNCIA DO PROBLEMA DA DÍVIDA

1.1 Alguns antecedentes políticos e econômicos da ditadura brasileira

No início de 1964, o presidente João Goulart encontrava-se em uma encruzilhada. De um lado, as organizações de esquerda lhe cobravam uma radicalização da política econômica do país, tendo em vista as expectativas frustradas pelo Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social idealizado pelo então Ministro da Fazenda, Celso Furtado²⁵. De outro lado, as forças conservadoras – lideradas pela União Democrática

²³ Bin, 2010, p. 172.

²⁴ Bin, 2010, p. 186.

²⁵ Skidmore, 1988, p. 15.

Nacional (UDN) – empreendiam uma campanha voraz contra as políticas sociais anunciadas pelo governo federal.

As Reformas de Base levadas a cabo por Goulart representaram uma tentativa de conciliação com grupos populares – sobretudo a União Nacional dos Estudantes (UNE), do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) e a Frente Parlamentar Nacionalista²⁶. As medidas propostas consistiam basicamente no seguinte:

- Em 1964, foi regulamentada a Lei de Remessa de Lucros aprovada em 1962;
- Através da Instrução nº 242, da Sumoc, o governo acabou com os privilégios da Instrução nº 113, que permitia ao capital estrangeiro trazer máquinas obsoletas sem cobertura cambial, favorecendo, assim, a indústria nacional de bens de capital;
- Proibiu-se o registro de financiamento estrangeiro para a importação de máquinas e equipamentos que a indústria nacional pudesse fabricar;
- Foi instalada a Eletrobras para incorporar todo o setor de eletricidade;
- Foram sancionadas duas leis que instituía o Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel) e a Comissão Nacional de Energia Nuclear, que garantia o domínio estatal nas áreas de “pesquisa, lavra de jazidas e comércio de minérios nucleares, com como dos materiais físséis e férteis, dos radioisótopos artificiais e substâncias radiativas das três séries naturais e subprodutos”;
- Na área social, decretou-se um aumento de 100% do salário mínimo, estenderam-se os direitos trabalhistas e a Previdência Social ao campo através do Estatuto do Trabalhador Rural e instituiu-se o 13º salário e a escala móvel de vencimentos para os funcionários públicos²⁷.

Além disso, o governo federal desapropriou terras ociosas às margens de rodovias e açudes federais e encampou refinarias particulares de petróleo²⁸. Tais medidas despertaram a ira de representantes dos setores conservadores e também de potências externas. Tanto foi assim que o acesso do Brasil a créditos externos foi bloqueado pelos Estados Unidos²⁹, país cada vez mais determinado a promover intervenções diretas em governos de nações que não se alinhassem às suas políticas³⁰.

A união entre capital transnacional e lideranças conservadoras internas não foi, contudo, o único fator que levou à capitulação do regime democrático então vigente no Brasil. Devem-se destacar ainda dois elementos cruciais para a queda de João Goulart. Em primeiro lugar, teve papel central na impossibilidade de resistência ao golpe a desagregação das organizações populares de esquerda no Brasil, o que facilitou a ação dos grupos conservadores organizados. Destaque-se que o próprio governo Goulart teve um papel relevante na fragmentação da esquerda, a qual decorreu, em grande medida, das “vacilações

²⁶ Souza, 2007, p. 53.

²⁷ Souza, 2007, p. 54.

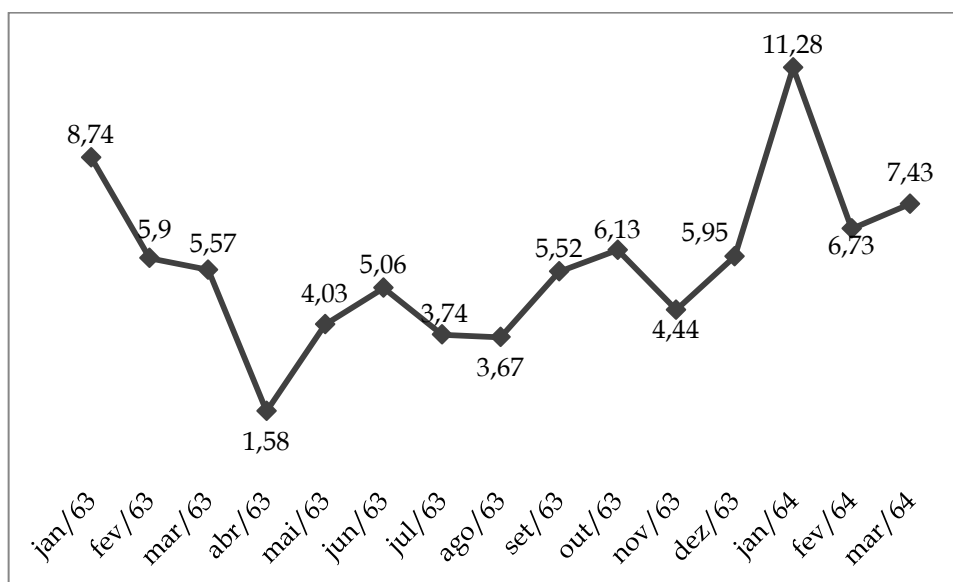
²⁸ Souza, 2007, p. 54.

²⁹ Souza, 2007, p. 55.

³⁰ Isso foi determinado, em grande medida, pela alteração da política externa norte-americana após a morte do Presidente John F. Kennedy, em 1963. Sinal claro do apoio norte-americano foi a carta de congratulação enviada pelo Presidente Lyndon B. Johnson ao presidente interino da República, Ranieri Mazzilli, após o golpe de 1º de abril de 1964, na qual o presidente dos EUA pôs-se à disposição do governo brasileiro para “uma cooperação intensificada em matérias econômicas, em busca de justiça social para todos” (Skidmore, 1988, p. 28).

iniciais quanto ao programa econômico a ser implementado”³¹. Em segundo lugar, deve-se ter em conta as dificuldades econômicas à época vivenciadas pelo país, traduzidas principalmente em uma elevada e crescente taxa de inflação, o que levava o governo a um descrédito público em matéria econômica, mesmo após a acachapante vitória de Goulart no plebiscito sobre o Parlamentarismo ocorrido em 1963.

Gráfico: Inflação mensal registrada pelo IGP-DI (jan/63-mar/64)³²



Souza destaca que “criou-se, assim, o clima ‘psicossocial’, como diria o general Golbery do Couto e Silva, propício ao golpe”³³, para o qual contribuiu de maneira substancial a doutrina anticomunista propagada pelas entidades ligadas à chamada *doutrina da segurança nacional*, gerada no interior da Escola Superior de Guerra, responsável pela formação ideológica de milhares de civis e militares de destaque, os quais vieram a assumir importantes postos de Estado nos anos seguintes³⁴.

1.2 A emergência da ditadura e a promoção estatal do capitalismo financeiro mundializado

Realizado o golpe de Estado, um problema fundamental se punha ao governo autoritário: como impedir o crescimento da resistência ao regime? Bohoslavsky e Torelly, com fundamento na *teoria da escolha racional*, investigaram os procedimentos dos governos autoritários para conquista de apoio público. Concluíram que “existe, essencialmente, um *trade off* entre lealdade e repressão” sob ditaduras: “Os ditadores procurarão permanecer no poder, assegurando privilégios para as elites e/ou os militares, dispondo de benefícios econômicos ou restringindo liberdades políticas”³⁵. Isso ocorre, sobretudo, em virtude das necessidades de obtenção de um suporte político mínimo – suporte do qual não dispunha

³¹ Souza, 2007, p. 56.

³² IGP-DI/Fundação Getúlio Vargas.

³³ Souza, 2007, p. 56.

³⁴ Cf. Skidmore, 1988.

³⁵ Bohoslavsky; Torelly, 2012, pp. 73-74.

João Goulart – e de contenção dos movimentos contrários ao regime. Como se buscará demonstrar, essas três estratégias caminharam juntas e dão fundamento para um aprofundamento das investigações sobre as estratégias de manutenção da repressão política.

Ao forçarem a entrada no aparelho estatal, os integrantes da organização autoritária que passava a governar o país encontraram uma inflação em níveis inéditos e um déficit público que chegara a 5% do Produto Interno Bruto em 1967³⁶. Com isso, encontraram um imenso campo aberto para a conquista do apoio político de que necessitavam: a recuperação econômica do país. Seria este um dos principais instrumentos a ser utilizado pela ditadura para, diante do déficit político enfrentado, “comprar lealdades”³⁷ que garantissem a sobrevivência do regime.

Para atingir esse objetivo, foram nomeados para a chefia da política econômica do país três dos principais ideólogos da ortodoxia econômica ditatorial: Roberto Campos (Ministro do Planejamento), Octávio Gouveia de Bulhões (Ministro da Fazenda) e Mário Henrique Simonsen (Banco Central). A tríade foi a responsável pela elaboração do denominado *Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)*, cujas medidas apresentaram as seguintes características:

Na área de combate à inflação, destacam-se três tipos de medidas, todas supostamente destinadas a restringir a demanda, vista pela nova equipe econômica como responsável pela pressão dos preços.

Na política fiscal, ao mesmo tempo em que adotou medidas orientadas a elevar a receita pública, o governo atuou na contenção de seus gastos, o que resultou numa elevação, em termos reais, da receita pública em 25% em 1965 e na drástica redução do déficit público (...) Continuará (...) a escalada de aumento dos impostos iniciada no período JK (...).

Na política creditícia, o governo, além de limitar o crédito do Banco do Brasil, que representava, em média, mais da terça parte do total de créditos do sistema bancário ao setor privado, observou um controle estrito da expansão primária de meios de pagamento, resultando de ambas medidas uma contração dos créditos concedidos ao conjunto dos setores produtivos.

A outra importante frente de “combate à inflação” consistiu na contenção salarial. A própria existência da ditadura, ao cercear as liberdades democráticas, era uma importante arma na contenção salarial. Mas, além disso, o regime ditatorial buscava desarticular os mecanismos de defesa das condições de vida dos trabalhadores.

E assim foi que, entre as primeiras providências adotadas pelo novo governo, encontraram-se as relacionadas à repressão ao movimento operário³⁸.

³⁶ Souza, 2007, p. 63. Não se pretende, neste trabalho, discutir as razões desses indicadores, por fugir ao seu objeto central, embora haja uma rica discussão econômica a respeito.

³⁷ Bohoslavsky; Torelly, 2012, p. 88.

³⁸ Souza, 2007, p. 63. Importante destacar que não se tratou, de início, de um seguimento à risca das determinações de política econômica advindas das entidades internacionais. Como destaca Skidmore (1988, p. 30), a política inicialmente levada a cabo por Gouveia Bulhões, Simonsen e Roberto Campos contrastava com a determinação do FMI. Enquanto a tríade brasileira buscou reduzir gradualmente o déficit público, o organismo internacional defendia um “tratamento de choque”, por meio do congelamento de preços e salários. Não deixava de ser, contudo, uma abordagem ortodoxa da economia, pois centrada na contenção da demanda para reduzir as pressões inflacionárias.

Como se pode perceber, desde o primeiro momento, a implementação das novas orientações econômicas seguiu paralelamente à imposição de restrições às liberdades democráticas, sob a justificativa de que o exercício destas punha em risco a sustentabilidade material do país.

Nos anos seguintes, deu-se continuidade a um programa de reformas que deixou evidentes as opções da ditadura em termos de política econômica. Merecem especial destaque os esforços em prol da abertura ao capital estrangeiro. Além das medidas de arrocho salarial integrantes do PAEG, as quais reduziram os custos de produção no país, o governo Castello Branco revogou a lei de remessa de lucros aprovada em 1962, que restringia o envio de recursos ao exterior a dez por cento do total do capital registrado das empresas³⁹. Tais medidas, aliadas ao controle exercido sobre a crescente organização sindical serviram para criar um “ambiente de confiabilidade”⁴⁰, propício à atração de investidores estrangeiros.

A liberalização financeira promovida já nos primeiros meses da ditadura militar, aparentemente, tinha por objetivo gerar confiabilidade do governo junto aos credores externos. As linhas de crédito internacionais, que estavam fechadas para o Brasil até 1964, foram reabertas pouco mais de dois meses após o golpe, quando o governo norte-americano anunciou um empréstimo programado no valor de 50 milhões de dólares⁴¹. O governo brasileiro esperava que, com isso, organismos multilaterais recuperassem a confiança no país, o que não aconteceu de imediato. As necessidades financeiras do regime, que ainda sofria da desconfiança interna, levaram o governo dos Estados Unidos a oferecer mais 178 milhões de dólares em crédito até novembro de 1964. No mês de dezembro, outros 650 milhões de dólares foram oferecidos ao regime⁴². Importante acentuar o fato de que em novembro de 1964 o governo federal duplicou o seu limite de endividamento por meio da Lei nº 4.457, o que lhe permitiu emitir novos empréstimos, os quais, em parcela significativa, foram destinados ao pagamento de dívidas pretéritas.

As medidas, contudo, não implicaram em maiores aportes de capital estrangeiro. Entre 1964 e 1966, os investimentos diretos estrangeiros somaram 57 milhões de dólares. No mesmo período, as remessas de lucro para o exterior corresponderam a 580 milhões de dólares. Como aponta Souza, “as grandes corporações transnacionais e as agências internacionais de crédito estavam esperando pelo fim da crise econômica e por mais ‘garantias’ – expressas, sobretudo, na estabilização do novo regime – para poderem aumentar sua participação na economia brasileira”⁴³.

A soma dos fatores (geração de dívida para pagar outras dívidas e a fuga de capitais do país) foi desastrosa para a economia do país. A ausência de investimento – público e privado –, impulsionada também pela política creditícia levada a cabo pela tríade Bulhões-

³⁹ Sarmento, s.d.

⁴⁰ Souza, 2007, p. 65.

⁴¹ Skidmore, 1988, p. 36.

⁴² Skidmore, 1988, p. 37.

⁴³ Souza, 2007, p. 70.

Simonsen-Campos gerou desemprego, arrocho salarial e recessão industrial. Em 1967, os trabalhadores registravam uma perda de poder de compra real da ordem de 25%⁴⁴.

A mudança de governo ocorrida em 1967 acabou por afastar do poder o grupo de pensadores que determinou a desastrosa política econômica dos anos Castelo Branco. O novo presidente, Marechal Artur da Costa e Silva, escolheu Delfim Netto para chefiar sua equipe econômica. Delfim Netto pôs em prática medidas de viés nacional-desenvolvimentista, mantendo, contudo, o primado do capital estrangeiro na economia brasileira. Essa tática gerou uma reabilitação da indústria nacional, a qual foi responsável por elevar as taxas de crescimento do PIB. No ano de 1968, esse crescimento atingiu a marca de 11%⁴⁵.

Outros indicadores econômicos mostraram uma reinserção do Brasil em um contexto de crescimento capitalista. As exportações cresceram em média 18% ao ano entre 1968 e 1970 e o capital estrangeiro retornou ao país sob a forma de investimentos diretos e de empréstimos e financiamentos⁴⁶. O rápido crescimento econômico registrado no período auxiliou o governo federal a ganhar popularidade especialmente junto à classe média, mesmo em um contexto de incremento da repressão política aos segmentos oposicionistas. Emerge, no período, um discurso de prevalência da técnica sobre a política como fundamento para a governabilidade econômica do país⁴⁷. Esse discurso pode ser representado pelo documento *Metas e bases para a ação de governo*, por meio do qual o governo do General Emilio Garrastazu Médici expressou que o golpe de 1964 havia criado “as condições básicas para o verdadeiro desenvolvimento, para a democracia e a soberania”, em face da necessidade de um governo “sem compromissos com os interesses de qualquer grupo, classe, setor ou região específico”⁴⁸.

Não era, porém, o que denunciavam alguns indicadores. Enquanto certos setores, especialmente o setor financeiro e o setor industrial financeirizado, registravam aumentos expressivos das taxas de lucros, mantinha-se a política de restrições salariais aos trabalhadores, sobretudo daqueles menos qualificados, sustentando-se o crescimento menos pela demanda e mais pelo crédito fornecido à indústria de bens duráveis⁴⁹.

Além disso, já em 1974 notava-se claramente que um indicador em específico poderia representar graves problemas para o país: o nível de endividamento público. O gráfico a seguir esboça as razões dessa preocupação:

⁴⁴ Skidmore, 1988, p. 81.

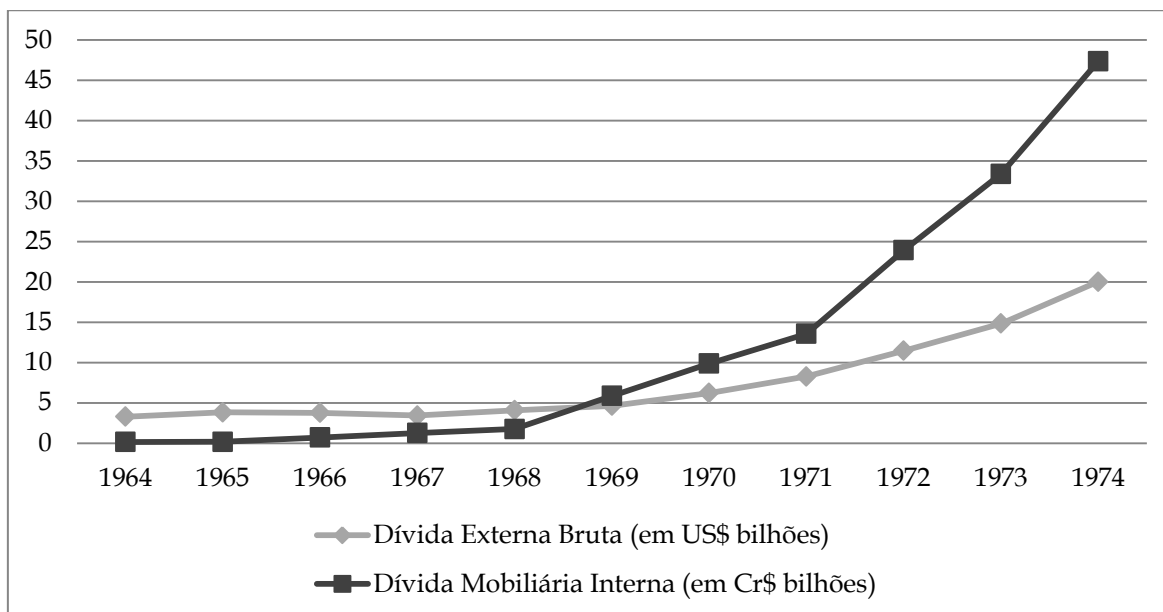
⁴⁵ Skidmore, 1988, p. 90.

⁴⁶ Souza, 2007, pp. 85-86.

⁴⁷ Skidmore, 1988, p. 138.

⁴⁸ Brasil *apud* Skidmore, 1988, p. 138.

⁴⁹ Souza, 2007, p. 108.

Gráfico: Evolução da Dívida Pública Brasileira (1964-1974)⁵⁰

A dívida mobiliária interna se multiplicara em mais de quarenta vezes em um intervalo de apenas dez anos. Durante os anos em que a política econômica do país foi chefiada por Delfim Netto, ganharam destaque as Obrigações do Tesouro Nacional, títulos da dívida interna criados por meio da Lei nº 4.357, de 1964. Foram esses títulos que impulsionaram o endividamento interno do país⁵¹.

A dívida externa crescia em ritmo também veloz, multiplicando-se por cinco no espaço de uma década. As operações de crédito se tornavam cada vez mais facilitadas em virtude da ausência de um controle por outras instâncias da política financeira do regime. Com um governo dominado por técnicos, buscou-se cada vez mais deslocar para fora dos antigos núcleos de decisão política o poder de controle sobre a dívida pública. Dessa forma, em 1968, o Decreto nº 62.700 concedeu privativamente ao Ministro da Fazenda a competência para firmar “quaisquer instrumentos de empréstimo, garantia, aquisição de bens e financiamento contratados no exterior”. No mesmo sentido, em 1969, o Decreto nº 65.071 criou a Comissão de Empréstimos Externos – CEMPEX –, cuja função consistia em avaliar “a contratação de créditos externos pelas entidades da Administração Pública Federal e do Distrito Federal, Estados e Municípios, bem como a concessão de aval pelo Governo Federal”, de modo a “imprimir maior celeridade no seu processamento”⁵².

A equipe econômica do governo Médici, diante dos alarmantes dados sobre o padrão de endividamento brasileiro, tratava de tranquilizar os críticos alegando que o Estado detinha vastas reservas cambiais (6,4 bilhões de dólares no final de 1973)⁵³ e que as

⁵⁰ Elaboração própria. Fonte de dados: Silva; Carvalho; Medeiros (org.), 2009, p. 472 e ss.

⁵¹ Silva; Carvalho; Medeiros (org.), 2009, p. 472.

⁵² Cf. Decreto nº 65.071, de 27 de agosto de 1969.

⁵³ Skidmore, 1988, p. 142.

exportações conheciam de uma elevação sem precedentes (havia mais que dobrado entre 1967 e 1974)⁵⁴.

Contudo, a multiplicação das operações de crédito público e a dependência do setor de exportações acentuaram a velocidade de inserção do Brasil no modelo dependente do qual vinha se aproximando lentamente desde o governo de Juscelino Kubitschek. Como já denunciavam diversos líderes da oposição permitida ao regime e representantes da chamada *doutrina da CEPAL*, as estratégias de crescimento adotadas pela equipe de Delfim Netto agravaram a situação de superexploração do trabalho, enquanto que se multiplicavam as benesses ao setor financeiro internacional⁵⁵. Em 1973, o valor real do salário mínimo equivalia a apenas 59% do valor auferido em 1940⁵⁶. Como perceberam Aguiar, Arruda e Flores, “a nova política do desenvolvimento continha uma importante definição ideológica: *uma prescrição de modernização industrial pela via da transnacionalização*, que se traduzia na prioridade da produção sobre a distribuição e do mercado externo sobre o interno”⁵⁷.

A explosão da crise do petróleo, em 1974, atacou em cheio as bases do modelo dependente. Além da fuga instantânea dos investimentos estrangeiros presentes no país, facilitada pela ausência de qualquer controle de capitais, também foi imediato o declínio das exportações, tendo em vista a retração do comércio global. Para cumprir suas obrigações perante os credores internacionais, o país teve de utilizar suas reservas cambiais⁵⁸. Com um mercado interno pouco dinâmico e marcado por desigualdades grotescas, o caminho da economia nacional para uma crise de grandes dimensões estava pavimentado.

1.3 A dívida mostra as garras

O ingresso de capital estrangeiro no Brasil entre o final da década de 1960 e o início da década de 1970 não se deu simplesmente em virtude de uma confiança acentuada dos investidores internacionais no governo do país. O crescimento experimentado por países desenvolvidos durante os anos 1960 e o aparecimento dos chamados “petrodólares” no início dos anos 1970 fizeram com que houvesse um acúmulo de liquidez ao qual se necessitava dar vazão. Uma das formas de fazê-lo era por meio da concessão de empréstimos e financiamentos a empreendimentos de países em desenvolvimento⁵⁹.

O governo brasileiro aproveitou a oferta fácil de crédito nos anos Delfim Netto. Diante da retração no crescimento econômico observada a partir de 1974, buscou de modo ainda mais intenso essa alternativa. As grandes empresas estatais contraíam cada vez mais

⁵⁴ Cf. Souza, 2007, p. 84.

⁵⁵ Skidmore, 1988, p. 143.

⁵⁶ Aguiar; Arruda; Flores, 1984, p. 16.

⁵⁷ Aguiar; Arruda; Flores, 1984, p. 14. Tradução livre.

⁵⁸ Skidmore, 1988, p. 206.

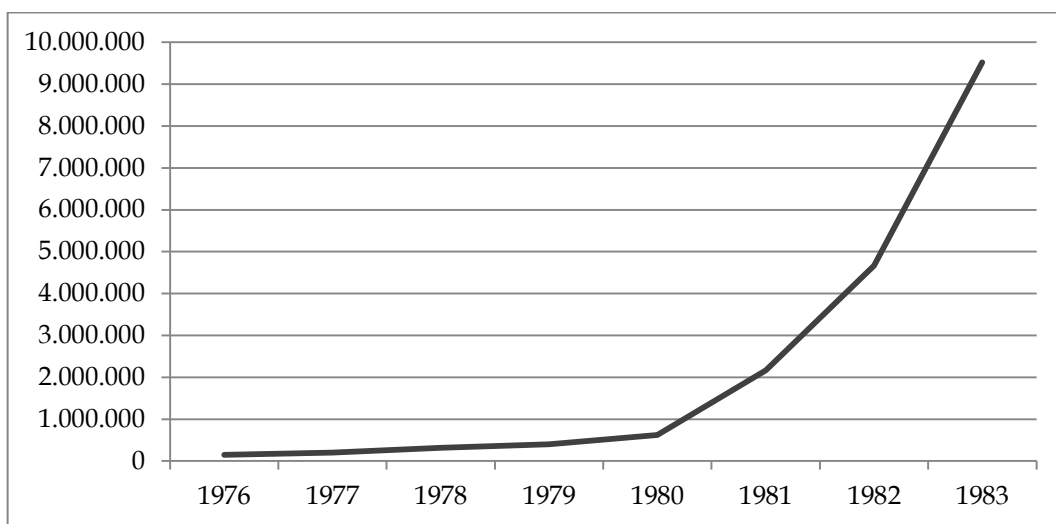
⁵⁹ Carvalho, 2009, p. 17. Nesse mesmo sentido, expressa Benakouche (2013, p. 69): “A massa de petrodólares reciclada principalmente pelos bancos anglo-americanos foi, em parte, emprestada aos países do Terceiro Mundo sob a forma de euro-obrigações ou eurocréditos para fazer frente às suas necessidades, como o aumento da fatura do petróleo, a implementação de projetos de desenvolvimento, a complementação da baixa poupança interna etc.”.

crédito junto ao sistema bancário internacional para financiar seus programas de investimento⁶⁰. Não bastasse isso, o acesso ao crédito internacional por empresas privadas foi facilitado pelo fornecimento de garantias estatais:

O governo garantia às empresas privadas acesso livre a empréstimos no exterior relativamente baratos; estes vinham de bancos internacionais (cujo excesso de liquidez era devido à inundação de petrodólares que forçaram uma redução nas taxas de juros), e eram recicláveis por meio do sistema bancário nacional e pagáveis com reajustes baseados na taxa de câmbio do dólar. Dessa maneira, o capital financeiro serviu para (...) prover de capital e a um baixo custo [os empreendimentos nacionais públicos e privados]⁶¹.

Com isso, objetivava-se manter ativo o motor das exportações, elemento que, de acordo com o governo federal, poderia sustentar e equilibrar os efeitos do endividamento. Além disso, sob a justificativa de fornecimento de infraestrutura para uma posterior modernização interna, o governo providenciou a realização, no final da década de 1970 e no início dos anos 1980, de 33 megaempreendimentos, como usinas nucleares, hidroelétricas e projetos de exploração mineral. Mais da metade dos gastos financeiros envolvidos nesses projetos faraônicos seriam destinados ao exterior. Para conseguir os recursos necessários à consecução desses objetivos, o regime valeu-se de emissões cada vez mais aceleradas de títulos públicos, altamente rentáveis, pois corrigidos monetariamente e de acordo com o câmbio⁶² – note-se que o cruzeiro encontrava-se em franca desvalorização. A seguir, pode-se ter uma melhor visualização dos efeitos dessa política:

Gráfico: Dívida Pública Federal Mobiliária Interna (1976-1983), em Cr\$ milhões⁶³



O cenário internacional começou a se tornar bastante adverso em 1978, quando se iniciou uma elevação acentuada dos juros internacionais medidos pelas taxas Libor e Prime⁶⁴,

⁶⁰ Aguiar; Arruda; Flores, 1984, p. 17.

⁶¹ Aguiar; Arruda; Flores, 1984, p. 18.

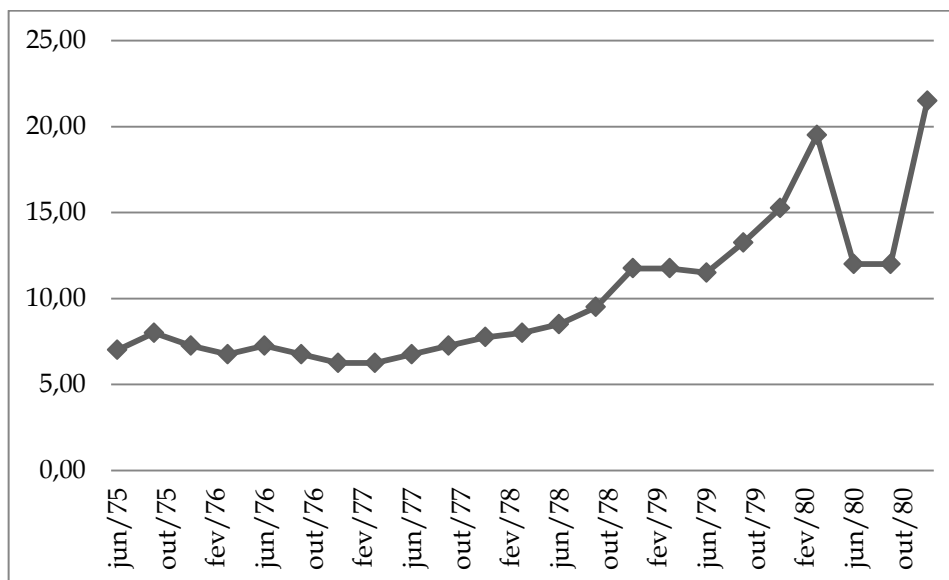
⁶² Aguiar; Arruda; Flores, 1984, p. 18.

⁶³ Silva; Carvalho; Medeiros (org.), 2009, p. 473.

⁶⁴ Para que se tenha uma melhor dimensão dos efeitos das elevações das taxas internacionais de juros para o Brasil, convém mencionar o exemplo dado por Jurandyr Ross (org., 2005, p. 300): “Calculava-se

cujos índices serviam de base para a determinação dos rendimentos da dívida externa. Ambas eram – e ainda são – controladas quase que exclusivamente pelo setor financeiro privado⁶⁵, o que deixava absolutamente fora do controle do país o que acontecia com a sua balança de pagamentos.

Gráfico: Evolução da Taxa Prime, controlada pelo FED, em % (1975-1980)⁶⁶



Nesse mesmo período, por influência do FMI, acelerou-se o processo que Dércio Munhoz chamou de “estatização da dívida externa”⁶⁷. Até o início da década de 1970, a dívida externa brasileira era eminentemente privada, decorrente de empréstimos em moeda estrangeira ou financiamentos de projetos de empresas do setor produtivo. A partir de meados daquela década, para desestimular novos empréstimos no exterior, o Banco Central passou a obrigar os tomadores “a recolherem parte dos cruzeiros obtidos na conversão dos dólares ingressados em depósito no Banco [Central]”⁶⁸. Mais tarde, com a chegada da crise,

...o Brasil se viu em dificuldades para manter a regularidade dos pagamentos internacionais (...) e repentinamente vê cortados novos créditos pela banca internacional. Como, porém, os devedores finais, dentro do Brasil, continuavam pagando regularmente os encargos da dívida em moeda nacional, o Banco Central, que recebia os cruzeiros e não fazia pagamentos aos credores, assumia automaticamente a dívida externa, ocupando o lugar dos devedores primitivos. O Banco Central poderia ter repassado os cruzeiros aos bancos oficiais tais como o BNDES e o Banco do Brasil, para que fizessem novos empréstimos ao setor produtivo (...) e assim a dívida externa continuaria com o setor produtivo, e o Banco não teria assumido qualquer novo compromisso junto ao exterior. A orientação oficial, todavia, foi diferente. Recebendo os cruzeiros, e os retendo, o

que cada aumento da *Libor* em 1% custava ao Brasil, por ano, mais de 300 milhões de dólares em juros. Como a *Libor* subiu no ano de 1979 cerca de 4%, o Brasil teve sua dívida aumentada em mais de 1,2 bilhões de dólares em juros”.

⁶⁵ Fattorelli, 2011, p. 30.

⁶⁶ Elaboração própria. Fonte de dados: *The Wall Street Journal*.

⁶⁷ Munhoz, 1989, p. 47.

⁶⁸ Munhoz, 1989, p. 47. Tal política objetivava reduzir a intensidade dos ingressos em dólares, pois isso aumentava de modo desnecessário as reservas cambiais, gerando excesso de liquidez.

Banco Central iniciou um processo mais intenso de estatização da dívida que nunca foi interrompido; (...) ao não repassar os cruzeiros (e a dívida externa) para o setor produtivo, o Banco Central passou a destinar tais recursos para a aquisição de títulos da dívida mobiliária federal⁶⁹.

O resultado foi um significativo aumento da dívida mobiliária (em títulos) interna, uma vez que o Banco Central passou a depender cada vez mais desse mecanismo. Com um elevado volume de papéis em circulação, o mercado local encontrou dificuldades para absorvê-los, o que forçou uma elevação das taxas de juros sobre eles incidentes e, conseqüentemente, uma aceleração do crescimento da dívida.

Para agravar ainda mais a situação, uma parcela significativa dos títulos públicos brasileiros (cerca de 48%⁷⁰) seguia a cotação do dólar. Com a desvalorização do cruzeiro (em uma tentativa do regime de manter o padrão de exportações⁷¹), os gastos com os juros da dívida interna também deram um salto. Ainda contribuíram para uma piora significativa na conjuntura econômica as já elevadas taxas de juros praticadas nas operações de mercado aberto.

Para resumir, o Brasil estava preso pelo pescoço por um imenso “albatroz” de aproximadamente US\$ 100 bilhões de dólares para pagar aos bancos internacionais. Em dezembro de 1982, os juros da dívida brasileira excediam em 17% o valor de suas exportações⁷².

Ainda: a inflação ressurgiu em virtude da repressão da demanda ocasionada pelo desequilíbrio capitalista. O processo de desmonte da economia nacional, contudo, apenas se agravaria nos anos subsequentes.

2 O QUE RESTOU DA DITADURA

Como se pode verificar, os processos econômicos que culminaram na explosão de endividamento verificada na década de 1980 foram calcados – durante toda a ditadura, ou em pelo menos a maior parte dela – na geração de um modelo de intensa dependência em relação ao desenvolvimento do capitalismo financeiro mundial. Esse modelo, contudo, não foi adotado exclusivamente pelo Brasil.

Como se sabe, um dos principais motivos utilizados pelo discurso dos golpistas para a deposição do governo democrático de João Goulart foi o desequilíbrio monetário que o país enfrentava no início dos anos 1960, com a inflação a beirar os 90% anuais em 1963. Vinte anos depois, a taxa chegou aos 100%⁷³, com a diferença de que o país não poderia mais buscar meios de, sozinho, administrar a crise.

⁶⁹ Munhoz, 1989, p. 47. Os títulos da dívida mobiliária federal são obrigações assumidas pelo Tesouro Nacional. Até hoje, a prática de comércio de títulos entre Tesouro Nacional e Banco Central é muito comum.

⁷⁰ Aguiar; Arruda; Flores, 1984, p. 19.

⁷¹ Souza, 2007, p. 148

⁷² Aguiar; Arruda; Flores, 1984, p. 19.

⁷³ Dados do IGP-FGV, disponíveis em Souza, 2007, p. 146.

O modelo, que poderia ser caracterizado, de maneira simplista, como “o máximo possível aos banqueiros internacionais, o mínimo possível aos trabalhadores”, mostrara-se insubsistente não apenas no patamar dos indicadores macroeconômicos, mas também no que se refere ao padrão de desigualdades verificado no interior da sociedade brasileira. Tais desigualdades foram acentuadas pelo modelo de endividamento eleito pelo regime ditatorial para o Brasil.

A solução encontrada para tentar uma recuperação no início da década de 1980 mostrou-se desastrosa. “Os cortes de gastos públicos, do crédito, dos meios de pagamento e do salário real não conseguiram debelar o processo inflacionário, mas, ao cortarem o investimento e o consumo final, deflagraram a mais profunda e mais longa recessão da história recente do Brasil”⁷⁴. À beira da insolvência no ano de 1982, o país teve de tomar novos empréstimos-ponte⁷⁵ junto ao FMI e ao Tesouro norte-americano, liberando recursos para o pagamento do serviço da dívida. Absolutamente desapropriado de suas reservas cambiais, utilizadas para pagar as dívidas junto a bancos, rentistas, outros países e organismos multilaterais, o governo brasileiro teve de se submeter a um rígido programa de ajuste fiscal determinado pelas autoridades econômicas do Fundo Monetário Internacional e dos Estados Unidos da América.

Em síntese, tais medidas consistiam na privatização de serviços públicos, no corte de investimentos em estatais, na elevação das taxas de juros praticadas para pequenos empreendedores, na retirada de subsídios aos setores-chave da produção interna e na elevação e regressividade da carga tributária⁷⁶.

Sem qualquer rastro de coincidência, essas medidas foram simultaneamente aplicadas em diversos países latino-americanos. A crise de hiperinflação, provocada em grande medida pela elevação unilateral dos juros norte-americanos (taxa Prime) de 5% para 21% em pouco mais de cinco anos, era tudo do que precisavam os setores hegemônicos do FMI e do Tesouro norte-americano para fazerem da América Latina o seu laboratório de reformas neoliberais⁷⁷.

Importante destacar, contudo, que as políticas que vieram a ser impostas pelos organismos internacionais ao Brasil e aos seus vizinhos não eram de todo inéditas. A defesa da propriedade privada, a liberdade de movimentação de capitais por meio do sistema financeiro, a regressividade tributária e o aperto salarial já eram práticas das ditaduras

⁷⁴ Souza, 2007, p. 150.

⁷⁵ Empréstimos para projetos específicos.

⁷⁶ Souza, 2007, p. 156. Cf. também Bandeira, 2002, p. 135.

⁷⁷ Naomi Klein, ao tratar do caso boliviano, chama a atenção para o fato: “A solução de hiperinflação boliviana era apenas a desculpa necessária para implementar um programa que seria politicamente impossível em circunstâncias normais. A Bolívia [e também o Brasil e a Argentina] era um país de movimento trabalhista forte e combativo, de poderosa tradição de esquerda (...). Mesmo assim, foi obrigada a aceitar uma terapia de choque draconiana em nome da estabilização de sua moeda, que saía do controle” (Klein, 2008, p. 190).

latino-americanas⁷⁸. Não por acaso, os regimes autoritários e os teóricos da chamada *Escola de Chicago* conviviam tão bem naquele período. Como mostra Naomi Klein:

Foi aí que a teoria da crise de Friedman encontrou em si mesma o seu fortalecimento. Quanto mais a economia global seguia suas prescrições, com taxas de juros flutuantes, preços desregulados e economias orientadas para a exportação, mais o sistema se tornava propenso às crises, produzindo cada vez mais aquele tipo de desintegração que Friedman identificou como a única circunstância que permitia aos governos aplicar seus ensinamentos mais radicais. (...) As crises fazem parte do modelo da Escola de Chicago. Quando somas ilimitadas de dinheiro ganham liberdade para viajar através do planeta com grande velocidade, e os especuladores ficam soltos para jogar com o valor de qualquer coisa, de coco a moedas, o resultado é uma enorme volatilidade. E, na medida em que as políticas de livre-comércio encorajam os países pobres a permanecer confiando em suas exportações de produtos primários (...), eles se tornam particularmente vulneráveis, a ponto de cair na armadilha do círculo vicioso da crise contínua⁷⁹.

Obviamente que os próprios teóricos neoliberais não explicaram a crise como resultado da existência mesma do capitalismo. Como afirmou Lauro Campos,

O pensamento ideológico reage diante da crise de duas formas obscurecedoras: a) negando a existência das crises por meio da formulação das diversas versões equilibristas; e b) diante de situações depressivas inegáveis, a ideologia “explica” as crises capitalistas como se elas fossem o resultado de fatores naturais, a-capitalistas, ou como se elas fossem o resultado de conflitos secundários – conflitos entre proprietários de terra e capitalistas industriais, conflito entre banqueiros e capitalistas industriais, que se manifesta na elevação da taxa de juros diante da produtividade marginal do capital, etc.⁸⁰

A segunda alternativa foi exatamente o que se observou na crise dos anos 1980. Apesar de os regimes ditatoriais terem preparado o terreno para o que a eles se seguiu em termos de política econômica, os teóricos defensores do aprofundamento do capitalismo celebraram aquilo que viam como uma dupla vitória: “ao mesmo tempo em que os países estavam aderindo à onda democrática, confirmavam a epifania coletiva de que povos livres e mercados livres desregulados caminham lado a lado”⁸¹. Contudo, como mostra Naomi Klein, o que dita “liberdade” econômica trouxe para os povos que experimentavam uma nova abertura política foi “uma verdadeira tempestade de choques financeiros – choques da dívida, choques de preços, choques monetários – criados pela economia global cada vez mais volátil e desregulada”⁸². Era o primeiro ato da tragédia-farsa neoliberal, incapaz de tomar em consideração os aspectos reais da economia, pois lhe interessa mais uma aplicação obediente aos seus mantras protoracionais, como indica Lauro Campos:

Olhemos um pouco para o desprezado mundo real, do qual os ‘esquizofrênicos’ fogem para constituírem um mundo no qual inexistem, de acordo com Freud, ‘os problemas criados pelo trabalho humano’. O Chile foi o primeiro país a recorrer

⁷⁸ Embora, diga-se, existissem elementos pouco afeitos ao neoliberalismo, como a prática da concessão de subsídios pelo governo, realizada para manter um nível de exportações capaz de equilibrar as contas externas deficitárias.

⁷⁹ Klein, 2008, p. 194.

⁸⁰ Campos, 2001, p. 39.

⁸¹ Klein, 2008, p. 194.

⁸² Klein, 2008, p. 194.

aos préstimos dos papas dos neonadas, os premiados Friedman e senhora. A ditadura política não tem nada de incompatível, antes pelo contrário, é uma auxiliar da liberdade de mercado, como confessa Hayek do alto de sua secular experiência. Os neoliberais agem exatamente como um médico que possuísse um tratamento excelente, mas não se preocupassem em fazer o diagnóstico. Que doença será esta, deveria perguntar o doutor, diante de cada paciente. Os neoclássicos, neoliberais, neonadas, não se preocupam com a especificidade da doença e receitam, desde 1873, a mesma farmacopeia. Seu remédio é a velha sangria – enxugar a base monetária, sangrar o Governo, sangrar as despesas públicas, sangrar os salários e vencimentos, sangrar a saúde, a educação, na esperança de que o organismo depauperado, sobrevivente, encontre seus pontos racionais de equilíbrio, seus automatismos naturais, sua prosperidade iluminista⁸³.

Obviamente, os efeitos, como em toda crise capitalista, recaíram de modo particularmente severo sobre os trabalhadores. Como fartamente documentado na literatura sobre a matéria, a política econômica neoliberal não tem uma preocupação primeira com a distribuição, mas antes com a estabilização da moeda como um elemento determinante para o equilíbrio de todos os outros fatores econômicos. Por conta disso, era pouco importante que o consumo dos trabalhadores fosse reduzido por meio das sucessivas políticas de desvalorização salarial. Convinha apenas permitir que a balança de pagamentos estivesse equilibrada e a riqueza, em nível macroeconômico, estivesse em ascensão.

A dívida pública, como já referido, desempenhou um papel indispensável para o atingimento desses resultados. Associada à tributação, conforme demonstra Daniel Bin, a dívida maximiza a capacidade da economia capitalista de “ampliar a exploração do trabalho alheio”⁸⁴. Classicamente concebida como substituta dos tributos no financiamento do Estado, o que a economia capitalista contemporânea tem demonstrado é uma grande complementaridade entre ambos os elementos no papel de incrementar as distinções entre capital e trabalho.

A dívida não é apenas um substituto temporário de tributos que, por algum motivo, não estão disponíveis para a arrecadação no presente. Ela projeta a possibilidade de um aumento real do tributação no mínimo no tamanho dos juros. É certo que outras possibilidades existem, como a redução de gastos ou a emissão de moeda ou de mais dívida, como vimos, mas elas não são mutuamente exclusivas, apesar de terem todas elas limites impostos pelas lutas de classes ou suas frações em torno de cada decisão. O fato principal é que nenhuma fonte estatal, nem mesmo o mais eficiente sistema tributário, tem a capacidade que tem o endividamento para levantar rapidamente grandes somas de recursos⁸⁵.

A dívida pública, já na década de 1980, não operava simplesmente como mecanismo de Estados isolados que pensavam sua própria política econômica. A armadilha na qual haviam caído a maior parte dos países latino-americanos estava montada para que, a partir de 1982, o Fundo Monetário Internacional, a Reserva Federal Norte-Americana e o Banco Mundial passassem a ampliar de modo ainda mais acelerado sua influência sobre as políticas locais.

⁸³ Campos, 2001, pp. 294-295.

⁸⁴ Bin, 2010, p. 159.

⁸⁵ Bin, 2010, p. 151.

Fortemente influenciados pelos ditames da chamada *economia mainstream*, o FMI, o FED e o Banco Mundial impuseram uma série de medidas recessivas para solucionar aquilo que anunciava ser – embora não fosse – um problema de excesso de demanda. Em lugar de promover uma renegociação da dívida externa que tivesse por centro o ataque à sua principal motivação (contração de empréstimos sobre os quais incidiam juros flutuantes para pagar dívida antiga junto a bancos privados internacionais), a tríade escolheu o caminho do ajuste fiscal, pautado pela redução do gasto público, pelo arrocho das emissões monetárias, pelo agravamento das restrições salariais, pelo aumento dos preços de serviços públicos e pela aceleração da desvalorização cambial⁸⁶.

As orientações econômicas levadas a cabo no fim da ditadura sacrificaram a confiança política no regime já cambaleante, mas também empurraram o país a uma espiral recessiva que se aprofundou até o final da década de 1980 e acelerou o envio de recursos aos bancos privados internacionais, patrocinado pelas instituições financeiras multilaterais.

... o esquema se revelou altamente eficiente, sob o ponto de vista dos credores: os devedores em dificuldades passaram a enviar aos credores vultosas quantias, que excediam em muito aquilo que recebiam por conta das reestruturações (o chamado dinheiro novo). Dessa forma, os gestores da crise conseguiram evitar que ela afetasse a saúde financeira dos credores, ameaçada por possíveis moratórias aos empréstimos. O problema dos países endividados, contudo, não foi resolvido: suas economias não cresciam (devido ao ajuste recessivo necessário ao pagamento das dívidas) e suas dívidas não se reduziam⁸⁷.

Contudo, o novo contexto de redemocratização favorecia uma lida política com a questão, que poderia, talvez, visualizar a *crise da dívida* e a *existência da dívida* menos como “causas de uma situação econômica que (...) não [dava] sinais imediatos de recuperação” e mais como “consequências de uma estrutura maior, de uma crise maior”⁸⁸.

3 AS TENTATIVAS DE ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA DA DÍVIDA NA DÉCADA DE 1980 E OS PRIMEIROS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES

A ditadura militar se ergueu com um relevante apoio de setores das classes média e alta brasileiras. Para se manter no poder, aliou um forte aparato de repressão dos setores de oposição à concessão de inúmeros privilégios às elites e ao setor financeiro internacional. Com a crise instalada, uma parcela significativa dos agrados da ditadura aos setores intermediários da pirâmide econômica brasileira desapareceu e, sem suporte social, uma gradual abertura teve de ser promovida pelo regime⁸⁹, culminando, em 1982, na primeira vitória da oposição em eleições parlamentares.

⁸⁶ Souza, 2007, p. 155.

⁸⁷ Castro, 2005, p. 43.

⁸⁸ Bin, 2013.

⁸⁹ Não se pretende, com isso, ignorar a importância das lutas políticas desenvolvidas durante toda a duração do governo autoritário. Elas contribuíram para a manutenção da crítica em face de um regime ilegítimo e para fornecer as bases do movimento de redemocratização. O aspecto econômico foi apenas uma outra razão, para além das lutas políticas, para a derrocada do regime.

Com o controle do Congresso Nacional, os partidos de oposição puderam exercer a função fiscalizatória com maior liberdade e, entre as iniciativas nesse sentido, destacou-se a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Deputados, em 1983, destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI-Brasil.

Posteriormente, em 1987, já no governo José Sarney, o Senado Federal também instalou uma Comissão Especial destinada a examinar a questão da dívida externa brasileira e avaliar as razões que levaram à suspensão temporária de pagamentos dos encargos financeiros dela decorrentes⁹⁰.

Em 1988, foi promulgada a Constituição Federal, a qual, no art. 26 do seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), previu a instalação, no prazo de até um ano, de comissão mista do Congresso Nacional destinada ao exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento brasileiro. Referida comissão foi instalada, mas enfrentou uma série de percalços que culminaram com a inexistência de qualquer medida que enfrentasse as irregularidades verificadas.

Passemos, agora, a uma exposição das principais conclusões das comissões citadas, as quais indicam uma série de irregularidades no processo de endividamento durante a ditadura.

3.1 A Comissão Parlamentar de Inquérito de 1983 – Câmara dos Deputados

A Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a dívida externa iniciada em 1983, na Câmara dos Deputados, teve como relator o então Deputado Sebastião Nery (PDT-RJ). O documento final da Comissão analisou todo o panorama histórico já abordado neste capítulo. Em 61 reuniões, a Comissão ouviu 36 depoimentos, inclusive de figuras importantes da política econômica dos anos de chumbo, como Mario Henrique Simonsen, ex-presidente do Banco Central, e José Carlos Madeira Serrano, diretor da Área Externa do Banco Central. Recusaram-se a comparecer para depor os então ministros de Estado do Planejamento e da Fazenda – Delfim Netto e Ernane Galveas, respectivamente –, limitando-se ambos a prestarem informações por escrito.

Já no início dos trabalhos da comissão, ganhou notoriedade o chamado *Relatório Saraiva*, de teor nunca inteiramente conhecido. O relatório fora elaborado por um adido da embaixada brasileira em Paris – Cel. Raimundo de Saraiva Martins –, no período em que Delfim Netto era embaixador do país junto à França⁹¹.

⁹⁰ Destaque-se que a suspensão a que se faz referência no título da Comissão Especial de 1987 no Senado Federal não foi uma moratória da dívida, como muito se propagandeia. O Brasil, com a finalidade de renegociar os empréstimos que havia contraído, suspendeu o pagamento de encargos relacionados a dívidas junto a bancos privados internacionais das quais estes mesmos bancos já haviam dado baixa contábil. Poucos meses após, o Brasil voltou a realizar os pagamentos normalmente.

⁹¹ Gaspari, 2004, p. 286.

O então Ministro do Exército, general Sylvio Frota, em seu depoimento, foi mais além: o “Relatório” existia, na linguagem militar não era este o seu nome, mas “Informe e Informação”, onde o ex-adido militar transmitira aos seus superiores denúncias de banqueiro francês sobre comissões cobradas e recebidas pelo grupo do ex-ministro da Fazenda e então embaixador, Delfim Netto⁹².

Outro caso de corrupção que chamou a atenção já no começo das investigações foi o *Caso Polonetas*. Segundo o relator:

O que fica claro nestes depoimentos é que autoridades econômicas do governo brasileiro, levemente, manipularam recursos financeiros nacionais, para fins de benefício próprio ou de firmas às quais estavam vinculados. Através de empréstimos brasileiros ao governo polonês, autoridades econômicas brasileiras, especialmente o Sr. José Flávio Pécora, usaram recursos caros, obtidos através do nosso endividamento, para financiar exportações brasileiras que conforme as condições dos acordos, não poderiam jamais ser pagos. É claro que, nestas condições, o governo brasileiro era usado para justificar a venda de bens e equipamentos brasileiros produzidos ou comercializados por empresas vinculadas ao Sr. Pécora, financiando-se internamente essas vendas, sem a correspondente contrapartida em dólares, até hoje não recebida⁹³.

O que a CPI verificou, após analisar cada operação de crédito, foi a ausência, nos anos anteriores à investigação, de justificativas reais para a contração dos empréstimos. Parcela significativa dos recursos, segundo o relatório, foi destinada à aquisição de “equipamentos desnecessários ou inadequados à utilização programada”⁹⁴, provavelmente para que os recursos disponíveis no país fossem redirecionados para ao pagamento do serviço da dívida já existente.

Também foi demonstrado que cerca de 0,1% do valor dos empréstimos, o equivalente a algumas centenas de milhões de dólares, destinava-se ao pagamento dos assessores jurídicos dos bancos credores no exterior, além de outras quantias vultosas aos representantes dos credores no Brasil. É dizer: o Brasil pagava não somente os seus procuradores, mas também aqueles de seus credores, conforme disposições contratuais⁹⁵.

Como se pode verificar, já no princípio do inquérito parlamentar se verificavam significativos indícios de manipulação dos números da dívida pública brasileira. Mas os parlamentares não se ativeram à constatação do cometimento de condutas ilícitas por parte dos agentes que operavam os mecanismos de endividamento. Também se debruçou sobre o respaldo jurídico dado pelo regime militar ao esquema econômico que visava impor ao país. O relator destaca a centralidade do aspecto legal, mostrando ainda como a imposição de tais mecanismos foi facilitada pela existência de um regime autoritário:

Os futuros historiadores da economia brasileira certamente se perguntarão um dia como foi possível que o País atingisse o nível de endividamento a que chegou, sem que mecanismos de controle fossem acionados. Além da própria lógica e ideologia que definiu a dívida, dois fatos caberiam então ser estudados: o marco que permitiu o endividamento sem controle, e o próprio mecanismo administrativo,

⁹² Câmara dos Deputados, 1985, p. 3.

⁹³ Câmara dos Deputados, 1985, p. 4.

⁹⁴ Câmara dos Deputados, 1985, p. 10.

⁹⁵ Câmara dos Deputados, 1985, p. 10.

através do qual se tomavam os empréstimos. Com base nestes dois aspectos, o grupo que tomava as decisões econômicas pôde agir livremente, gerando o funcionamento da máquina da dívida externa, conforme os seus próprios interesses e conveniência. Nos regimes democráticos, onde os técnicos que administram a economia prestam contas de seus atos, o Congresso Nacional funciona como mecanismo de controle. No caso do Brasil, este mecanismo não existe, sob o regime autoritário. A instituição do Decreto-Lei, conferindo ao Poder Executivo o poder de manipular livremente a economia, permitiu a cobertura para o funcionamento irresponsável da máquina de endividar-se; e a leviandade da ideologia tecnocrata gerou os instrumentos necessários para que, impunemente, funcionasse o mecanismo do endividamento⁹⁶.

Sob o regime da constituição de 1946, que vigorou até 1967, a abertura de crédito era de competência do Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República, como se pode verificar da leitura do art. 65, VI, abaixo transcrito:

Art. 65. Compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República:

(...)

VI - autorizar abertura e operações de crédito e emissões de curso forçado;

Porém, quando o país já se encontrava sob os desmandos da ditadura, foi editado o Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, que, acrescido do Ato Complementar nº 27, em seu art. 2º, permitiu ao Poder Executivo que passasse a governar o país por meio de decretos-leis em qualquer matéria prevista na Constituição. A partir de então, quase todas as operações de crédito externo, bem como as normas que estipulavam sua regulação jurídica, passaram a ser previstas por aquela nova forma jurídica. O relatório da CPI da Câmara dos Deputados enumera alguns dos atos editados dessa maneira⁹⁷:

- Decreto-Lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974 – autorização para contratar novos créditos passou a ter valores expressos em cruzeiros, e não mais em dólar, sujeitando automaticamente a dívida à correção monetária anual.
- Decreto-Lei nº 1.460, de 22 de maio de 1976 – novo limite de endividamento fixado em Cr\$ 43.000.000.000,00.
- Decreto-Lei nº 1.562, de 19 de julho de 1977 – novo limite de endividamento fixado em Cr\$ 110.000.000.000,00.

Com o fim dos atos institucionais ao final da década de 1970, passou a vigor, em sua completude, a Constituição de 1967, outorgada pela ditadura. Isso, contudo, não significou o fim dos arroubos autoritários em termos de finanças públicas. Pelo texto daquela carta, caberia ao Presidente da República a prerrogativa de exarar decretos-leis sobre finanças públicas, em casos de urgência ou de interesse público relevante (art. 55, II). Com base nesse dispositivo, o Poder Executivo comprometeu-se em sucessivas operações de crédito que implicaram um aumento substancial da dívida pública. Porém, como mostrou o relatório da CPI, o próprio texto condicionava a emissão de dívida ao *não aumento de despesas*⁹⁸, o que

⁹⁶ Câmara dos Deputados, 1985, p. 10.

⁹⁷ Câmara dos Deputados, 1985, p. 11. Mais adiante nesta monografia será apresentado um quadro mais completo dos decretos de endividamento, suas consequências e irregularidades.

⁹⁸ Câmara dos Deputados, 1985, p. 11.

geraria vício de inconstitucionalidade às operações e regras levadas a cabo mediante dito mecanismo.

Não bastassem essas ilegitimidades, o relatório da CPI ainda apontou um claro entreguismo, nunca antes visto. Em síntese, foram constatadas, nos contratos de empréstimo, as seguintes ocorrências, qualificadas como “humilhações” pelo relator⁹⁹:

- Renúncia, pelo Brasil, da possibilidade de alegar questões de soberania em defesa contra os credores privados internacionais;
- Renúncia, pelo Brasil, ao seu direito de foro privilegiado, submetendo-se ao juízo de Nova Iorque e Londres para eventuais desentendimentos sobre cláusulas dos acordos;
- Fornecimento do Tesouro Nacional em garantia em diversos acordos;
- Aceitação incondicional de juízo arbitral com um membro indicado pelo Brasil, um membro indicado pelo credor e um terceiro indicado pela Ordem dos Advogados de Nova Iorque;
- Submissão do laudo arbitral apenas à lei de Nova Iorque, sendo vedada a alegação de ferimento a normas brasileiras ou ao princípio da equidade;
- Possibilidade de vencimento antecipado de empréstimos caso uma maioria de credores constate a ocorrência de fato que os leve a crer que o Banco Central ou o Brasil não serão capazes de honrar seus compromissos;

Como se pode verificar, o relatório da CPI instalada em 1983 pela Câmara dos Deputados evidenciou que a dívida pública externa foi se consolidando durante a ditadura por meio de regras jurídicas que tiveram por objetivo excepcioná-la do regramento constitucional consolidado no país, algo que se tornou possível principalmente pela ausência de um controle democrático e popular sobre o governo federal.

O Relatório redigido pelo Deputado Sebastião Nery foi aprovado por unanimidade pela comissão, junto de uma série de recomendações que foram enviadas ao Ministério Público Federal e que, ao final, resultaram sem efeito em virtude da inação do órgão ministerial.

3.2 A Comissão Especial de 1987 – Senado Federal

Em 1987, o Senado Federal instalou comissão investigativa aproveitando a ocasião da suspensão de parte dos pagamentos dos serviços da dívida pública. O Relator da referida comissão foi o então Senador Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP), que explicitou da seguinte maneira a situação dos fluxos de recursos que motivaram a perplexidade daquela casa legislativa:

O Brasil pagou US\$ 101,7 bilhões de juros brutos e amortizações à comunidade financeira internacional no período de 1982-1988, e, no entanto, a dívida externa registrada cresceu de US\$ 70,2 bilhões em 1982 para US\$ 101,0 bilhões em 1986, atingindo de US\$ 107,0 bilhões em fins de 1987. Segundo o último relatório do Banco Central (1988), durante o período de 1984-88 foram pagos US\$ 18,8 bilhões

⁹⁹ Câmara dos Deputados, 1985, p. 11.

de amortizações mais US\$ 50,9 bilhões relativos a juros, contra um ingresso de US\$ 28,5 bilhões. Ou seja, 'o Brasil remeteu mais que o dobro do que recebeu do exterior'. Segundo o referido documento, ao final de 1988 a dívida externa total atingiu US\$ 112,7 bilhões, sendo US\$ 102,8 bilhões relativos à dívida de médio e longo prazos e US\$ 9,9 à de curto prazo¹⁰⁰.

Naquele relatório, chama a atenção o depoimento do ex-ministro da Fazenda, Dilon Funaro, que manifesta a compreensão de que "embora 'a discussão da dívida sempre envolva aspectos técnicos', (...) 'ela é uma discussão essencialmente política'"¹⁰¹. Para o ex-ministro, a responsabilidade pela crise então vivenciada pertencia mais aos credores que ao Brasil (devedor), uma vez que aqueles haviam submetido o país a condições extremamente desfavoráveis, a despeito das demonstrações de confiabilidade dadas pelo governo brasileiro.

Note-se ainda que Funaro reconheceu a existência de remessas disfarçadas e superfaturamento por parte das corporações multinacionais, mas alegou que "seu efeito sobre a dívida, no entanto, não lhe parecia ter sido grande ou significativo"¹⁰².

Outro Ministro da Fazenda a depor para a Comissão Especial do Senado foi Luiz Carlos Bresser-Pereira, que confirmou que a dívida externa brasileira incluía a capitalização de juros, em prática conhecida como *anatocismo*¹⁰³, a qual é vedada por súmula do Supremo Tribunal Federal desde 1963:

STF Súmula nº 121 - 13/12/1963 - *Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal - Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 73.*

Capitalização de Juros - Convenção Expressa

É vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada.

Certamente que a prática do anatocismo contribuiu sobremaneira para a multiplicação da dívida por si mesma. Convém ressaltar que até a presente data se verifica esta prática, uma vez que, conforme descobertas recentes¹⁰⁴, uma parte do pagamento dos juros da dívida pública tem sido classificada como amortização. A ausência de investigações mais precisas, todavia, impede-nos de conhecer com maior clareza qual foi a quantidade de recursos dispendida pelo país com juros capitalizados.

¹⁰⁰ Senado Federal, 1989, p. 22.

¹⁰¹ Senado Federal, 1989, p. 31.

¹⁰² Senado Federal, 1989, p. 39.

¹⁰³ Em resposta a um questionamento do então Senador Roberto Campos (PDS-RJ), disse o então ministro Bresser-Pereira: "No caso atual do Brasil, o risco já foi realizado. Estamos simplesmente tendo um problema de financiamento de juros com outro nome. O nome é dinheiro novo, que eles dão. Mas na verdade é capitalização dos juros" (Senado Federal, 1989, p. 75). Sobre o Senador Roberto Campos, expoente do ordoliberalismo ortodoxo no Brasil, convém recordar que foi ministro do Planejamento de Castello Branco. Em 1974, com a falência de seu banco (Banco União Comercial), as dívidas foram herdadas pelo Banco Central, que utilizou recursos de reserva monetária para assumir os prejuízos deixados pelo banco insolvente, enquanto que a parte saneada foi repassada ao Banco Itaú (Cf. Lundberg, 1999, p. 55).

¹⁰⁴ Cf. Fattorelli (org.), 2012.

Também se expôs a ocorrência da estatização de dívidas privadas, por meio do recém-autonomizado Banco Central:

Se na rolagem do principal a cada ano aumentava a participação do Estado no total da dívida, a partir da maxidesvalorização do cruzeiro em fins de 1979, e mais tarde, de suspensão de pagamentos, a estatização passou a absorver inclusive os juros devidos pelo setor privado. Os juros dos débitos externos do setor privado passaram a ser depositados, em cruzados, no Banco Central. A responsabilidade da dívida das empresas passava, então, para as mãos do setor público, uma vez que o Banco Central, não dispondo de recursos suficientes em dólares, deixava de pagar os credores internacionais¹⁰⁵.

Além disso, ficou evidente no relatório de Fernando Henrique Cardoso a falta de transparência das negociações e operações que envolviam o processo de reescalonamento da dívida pelo qual o Brasil passou na década de 1980. É o que atestam os trechos abaixo:

Com a decisão de ontem [de suspender a “moratória” de 1987], o Brasil altera [sua] estratégia. Cede e, antes de discutir o acordo de médio prazo, suspende a moratória. São deixados de lado os pontos inovadores. Busca-se fazer um acordo com os bancos, o mais rapidamente possível, dentro de critérios que não nos foram comunicados [ao Congresso Nacional]. (...) Suspendeu-se a moratória sem nenhuma vantagem que se esperava dela obter pela negociação que ela induziria. Medidas dessa natureza não deveriam ser tomadas sem o conhecimento do Congresso e da sociedade¹⁰⁶.

Outro detalhe importante (ostensivamente omitido na Nota Oficial [sobre o reescalonamento dos pagamentos da dívida externa]) está contido na cláusula sobre as amortizações parciais da dívida, que deverão ser iniciadas já em 1991. Embora os credores mencionassem um período de carência de 8 anos, está claramente estabelecido no contrato pagamentos de 5% das dívidas vencidas em 1991, 10% em 1992 e 15% em 1993. Essas amortizações parciais devem agravar o estrangulamento financeiro de uma economia que já se encontra exaurida pelas remessas líquidas de capital ao exterior. Como conclusão, pode-se dizer que os frutos da negociação dita “realista e profissional” conduzida pelo Ministro Mailson da Nóbrega foi um dos mais draconianos acordos de renegociação já realizados por uma nação devedora nesta década¹⁰⁷.

Sobre o papel desempenhado pelo Fundo Monetário Internacional no processo de renegociação, fica evidenciada a influência do Fundo sobre a maior parte dos acordos referentes à dívida comercial junto a bancos privados (sobre os quais, em tese, o Fundo não exerceria influência). Em sua exposição para a Comissão Especial, o Ministro Mailson da Nóbrega explicou a opção do governo brasileiro:

O segundo aspecto relacionado à retomada das negociações com o FMI diz respeito ao papel catalisador desempenhado por aquela instituição. A obtenção de um acordo com o Fundo, respeitadas as diretrizes de nossa política econômica, representará a abertura de importantes canais junto à comunidade financeira internacional, contribuindo para aumentar os fluxos de financiamento para o nosso país¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Senado Federal, 1989, p. 18.

¹⁰⁶ Senado Federal, 1989, p. 108.

¹⁰⁷ Senado Federal, 1989, p. 166.

¹⁰⁸ Senado Federal, 1989, p. 123.

O real papel dessa interferência do Fundo Monetário Internacional, todavia, ficou mais explícito – e com um tom menos inocente em outras partes do relatório, nas quais se especifica a dedicação do FMI a intervir na política interna em questões relativas à conversão da dívida em investimentos¹⁰⁹, privatizações¹¹⁰, inflação¹¹¹, entre outros aspectos macroeconômicos.

O relatório final dessa comissão também foi aprovado, já no ano de 1989, com o único voto contrário do Senador Roberto Campos (PDS-RJ).

3.3 A Comissão Mista Temporária de 1989 – Congresso Nacional

Em 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, e diante dos fortes indícios de irregularidades ocorridos nas décadas anteriores envolvendo a política de endividamento público, a demanda por maior transparência sobre a questão ganhou contornos mais definidos na sociedade civil. Como resultado das discussões prévias ocorridas no Congresso Nacional, incluiu-se no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a previsão de que, no prazo de até um ano após a promulgação da Constituição Federal, seria realizada uma auditoria dos termos de endividamento, como se lê no art. 26:

Art. 26. No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.

§ 1º - A Comissão terá a força legal de Comissão parlamentar de inquérito para os fins de requisição e convocação, e atuará com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

§ 2º - Apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível.

A comissão a que fazia referência o art. 26 foi oficialmente instalada em 11 de abril de 1989 e teve dois relatores – um para abordar os aspectos jurídico-normativos e outro para avaliar os aspectos substantivos da dívida pública. Para abordar os aspectos jurídicos foi escolhido o então Senador Severo Gomes (PMDB-SP). Cumpre, inicialmente, destacar que Severo Gomes participara dos governos militares, ora como Ministro da Agricultura (1966-1967), ora como Ministro da Indústria e Comércio (1974-1977). Não se tratava, portanto, de um opositor ferrenho ao regime militar. A despeito disso, suas conclusões denunciavam os imensos abusos a que o país foi submetido durante os anos de ditadura no que tange ao endividamento.

Inicialmente, Severo Gomes destacou a irregularidade dos empréstimos contraídos sem autorização legislativa. O relator trouxe à tona o fato de que, mesmo durante a vigência da Constituição de 1967, emendada em 1969, todos os tratados internacionais dos quais o Brasil fosse parte necessitavam de aprovação parlamentar. O dever de submissão dos

¹⁰⁹ Senado Federal, 1989, pp. 89-90.

¹¹⁰ Senado Federal, 1989, p. 123.

¹¹¹ Senado Federal, 1989, p. 165.

tratados ao Congresso Nacional, diga-se, não é nenhuma inovação hermenêutica. Já nos Comentários à Constituição de 1967/1969, Pontes de Miranda expressava:

Qualquer acordo interestatal, inclusive de participação em organizações supra-estatais ou interestatais, está sujeito à aprovação do Congresso Nacional. Não importa o nome que se dê ao acordo (tratado, convenção, acordo, declaração, protocolo), nem a classificação ou discriminação (tratados políticos, tratados econômicos ou tratados de comércio, tratados consulares), nem sequer a distinção de fundo (tratados-contratos, tratados-leis)¹¹².

O quadro disponível no Anexo I, produzido a partir dos dados obtidos em investigações promovidas por Maria Lucia Fattorelli durante a CPI da Dívida Pública¹¹³ ocorrida entre 2009 e 2010, mostra que a ditadura valeu-se quase sempre do instrumento do decreto para emitir dívida externa junto aos seus credores internacionais. Com isso, não submeteu a nenhuma forma de deliberação ou controle parlamentar os termos dos empréstimos contraídos.

Severo Gomes, em seu relatório parcial, também verificou, em diversos acordos, que o Brasil “(e não apenas o Banco Central), (...) se obriga a não invocar, para eximir-se à observância integral dos Acordos, suas eventuais nulidades, mesmo que derivadas da absoluta incapacidade ou falta de personalidade legal dos bancos financiadores e de seus representantes no ato”¹¹⁴. Uma vez mais, constata-se a abstração completa dos regramentos vigentes, admitindo-se que a exceção impere naquilo que se refere ao endividamento público.

Outra evidência explícita da situação de exceção que dominou o aparato de endividamento durante a ditadura foi a renúncia, pelo governo brasileiro, à aplicação do direito pátrio aos contratos de endividamento. Na prática, tal conduta significava, como bem apontado pelo relator de 1989, que havia um ordenamento aplicável às regras da economia – mormente determinado com exclusividade pelas forças não estatais detentoras dos meios de produção – e outro aplicável às relações políticas (como se as relações econômicas, elas mesmas, não desempenhassem papel central no âmbito político).

De regra, (...) terminou-se por admitir uma dicotomia: nos termos pertinentes ao *ius gestionis*, isto é, os que envolvam interesses meramente econômicos, a Nação conveniente poderia renunciar às imunidades decorrentes da soberania; nos alusivos ao *ius imperii*, ou seja, os relativos à posição do Brasil como partícipe da sociedade das nações, onde predominam os aspectos políticos, impossível seria a renúncia à legislação e à jurisdição¹¹⁵.

Ao final do seu relatório, Severo Gomes encaminhou algumas recomendações¹¹⁶, dentre as quais se destacam a decretação de nulidade dos acordos de endividamento externo que não observaram o mandamento constitucional de apreciação legislativa e a revogação do Decreto-Lei nº 1.312, de 1974, o qual, como já visto, determinou a automática correção

¹¹² Pontes de Miranda, 1974, p. 115.

¹¹³ Câmara dos Deputados, 2010, pp. 66-69.

¹¹⁴ Congresso Nacional, 1989a, p. 4.

¹¹⁵ Congresso Nacional, 1989a, p. 5.

¹¹⁶ Congresso Nacional, 1989a, p. 15.

monetária dos contratos de endividamento, de acordo com as elevadíssimas taxas de inflação verificadas no Brasil naquele período.

Quanto aos aspectos substantivos, estes foram analisados pelo então Deputado Luiz Salomão (PDT-RJ), que também ficou responsável pela redação do relatório final da Comissão. Neste relatório, expressam-se com clareza as razões do crescimento da dívida brasileira durante os anos de chumbo. Em primeiro lugar, mostra-se que “grande parte do saldo atual [em 1989] do débito é decorrente da elevação unilateral das taxas de juros reais, promovidas pelas políticas monetária e fiscal do governo dos EUA”¹¹⁷.

Em segundo lugar, é destacado o papel dos “maus negócios e negociatas”¹¹⁸ para a elevação da dívida externa. Dentre tais operações, destacam-se a compra desastrosa de equipamentos para a hidroelétrica de Xingó, a fraude na importação de trigo dos Estados Unidos e os fatos denunciados no *Relatório Saraiva*, já especificados anteriormente. De acordo com o relator, somadas, essas operações acarretaram perdas para o país que “não são inferiores a US\$ 20 bilhões”¹¹⁹.

Ao final do relatório, Luiz Salomão propôs, entre outras medidas, a suspensão dos pagamentos dos serviços da dívida para que houvesse a reconstituição das reservas cambiais, a apuração de responsabilidades pelas irregularidades verificadas, a aplicação de um deságio de até 70% sobre as dívidas renegociadas, a revogação do Decreto-Lei nº 1.314, de 1974 e a propositura de ação direta de inconstitucionalidade em face de todos os acordos internacionais que não haviam observado o mandamento constitucional de apreciação legislativa¹²⁰.

O relatório parcial de Severo Gomes foi incorporado ao relatório final de Luiz Salomão, mas apenas o primeiro foi apreciado na comissão. O relatório de Luiz Salomão – que constituía o relatório final da comissão mista – jamais foi apreciado, por ausência de *quórum*. Levado a plenário, também não encontrou *quórum* para aprovação.

As investigações levadas a cabo ao longo da década de 1980 mostraram múltiplos indícios de irregularidades no longo caminho percorrido pela dívida pública brasileira ao longo da ditadura. Contudo, não se verificou nenhuma providência prática no sentido de apuração precisa de responsabilidades ou de desbaratamento mais exato dos vínculos entre as políticas de endividamento que levaram o país à crise e as ações dos governos autoritários.

Há, porém, algo que se pode afirmar com segurança. Durante os anos de repressão política, o caminho para a imposição de um dado regime de endividamento foi sendo meticulosamente montado às escuras, distante da discussão pública que lhe poderia dar um

¹¹⁷ Congresso Nacional, 1989b, p. 14.

¹¹⁸ Congresso Nacional, 1989b, p. 19.

¹¹⁹ Congresso Nacional, 1989b, p. 19.

¹²⁰ Congresso Nacional, 1989b, p. 25.

outro rumo. Foi-se consolidando uma visão de que a dívida pública seria um assunto de natureza técnica, que deve ser regulamentado pela via administrativa, “para acompanhar a velocidade das relações econômicas”. O ritmo frenético da dinâmica capitalista, porém, também despistou o público pouco atento à questão, de modo que a dívida foi-se avolumando sem que se fizesse alarde, para depois explodir justamente nas mãos daqueles que para ela menos contribuíram: os setores menos abastados da população, que, com a irrupção da crise, terminaram por se ver ainda mais afundados no abismo social brasileiro.

Mas a dívida continua a desempenhar um papel agravador de desigualdades¹²¹. A herança do autoritarismo dos regulamentos administrativos não se desfez com a redemocratização¹²² e os efeitos de uma política financeira liberal são ainda hoje sentidos pela economia brasileira, remanescendo os disfarces que podem estar apenas no aguardo de próximas instabilidades econômicas para manifestar os traços cada vez mais marcantes da dependência do Estado em relação ao capital financeiro internacional.

¹²¹ Cf. Bin, 2010.

¹²² É o que mostra Benakouche (2013, p. 51): “Nesse sentido, vale lembrar que o primeiro grande salto da internacionalização da economia brasileira foi decidido e implementado por uma portaria administrativa, a Instrução 113, da Sumoc [1955]. Ela criou um clima institucional favorável ao capital internacional, incentivou a entrada de investimentos diretos e obteve divisas em onerar o balanço de pagamentos. A partir de 1992, 47 anos mais tarde, outra mudança radical na economia brasileira foi feita, também de forma administrativa, por um conjunto de circulares do Banco Central, ao criar a abertura da conta capital, o que permitiu uma total integração financeira entre as economias”.

CAPÍTULO II – ALARGANDO O CONCEITO DE DIREITO À MEMÓRIA E À VERDADE: MODOS DE LIDAR COM A DÍVIDA PÚBLICA

As muitas decisões sobre o endividamento público foram claras decisões políticas, como o são todas as decisões sobre política econômica. E foram decisões que não se geraram espontaneamente a partir das entidades abstratas, mas a partir de uma gama de interesses que nem sempre coincidiram com o que parecia ser o melhor interesse público, como mostra Rabah Benakouche:

Estado e bancos são, contudo, entidades coletivas abstratas. Assumem materialidade no *real* processo de decisão de empréstimos, por exemplo, por meio das operações dos seus representantes: delegados do Estado e executivos dos bancos. Assim, podem existir conflitos de interesses, quer seja entre Estado e seus delegados, quer seja entre bancos e seus executivos. No primeiro caso, como os delegados são pagos pelo Estado, pode-se concluir de modo apressado que eles concretizam e defendem, necessariamente, interesses do Estado. Os delegados têm, todavia, seus próprios interesses, como *network* e investimento em futura carreira no setor privado, que podem ser contrários aos do Estado, inclusive prejudiciais a ele em determinadas situações¹²³.

As investigações promovidas em torno da dívida pública brasileira durante a década de 1980 pelas diversas comissões parlamentares mostraram que essa foi a realidade constatada no processo de contração de empréstimos pelo Brasil. É o que deixa evidente o Deputado Sebastião Nery em seu relatório de 1985:

É claro que a montagem desse sistema de atrelamento, favorecendo a entrada de recursos, fossem quais fossem as condições externas e fossem quais fossem as consequências da entrada, só seria possível através de um entrelaçamento de interesses entre os agentes governamentais, os banqueiros nacionais e internacionais e todos os intermediários e especuladores. É esta inter-relação em uma malha de interesses, que intercambiam vantagens, que permitiu a implantação do sistema de atrelamento entre os dois sistemas financeiros, brasileiro e internacional, em fluxos de entrada sob a forma de empréstimos e de saída sob a forma de juros e amortizações. Um dado deste entrelaçamento de interesses está demonstrado no intercâmbio de banqueiros nacionais, que se tornariam ministros, definem as leis e renunciam para ocupar cargos nas diretorias de bancos internacionais, assim como as dezenas de funcionários de segundo e terceiro escalão do governo e dos bancos que se intercambiam em um permanente fluxo¹²⁴.

Durante todas as discussões sobre endividamento que se travaram desde então, muitos foram os argumentos políticos e econômicos que sustentaram distintas concepções sobre as opções a serem seguidas pelo Brasil para lidar com o explosivo que tinha em mãos. Poucas vezes, contudo, esteve em cena o debate sobre a abordagem jurídica do endividamento herdado da ditadura. É esse o debate que se pretende inserir neste capítulo. Obviamente, isso não poderia ser realizado sem que se vislumbraassem os diálogos, as interconexões e mesmo a miscibilidade existente com outras formas de se abordar a questão.

¹²³ Benakouche, 2013, p. 69.

¹²⁴ Câmara dos Deputados, 1985, p. 15.

O que se pretende é mostrar que o debate jurídico não escapa e nem pode escapar de uma lida com o problema do endividamento. A lida com esse problema, como se defenderá a seguir, exige um olhar para o passado, o qual se revela não somente como um modo de busca de responsabilidades já fixadas pela ordem jurídica, mas também como potência de uma mudança radical e necessária na lida constitucional e – sobretudo – constituinte com o regramento econômico.

1 QUANDO A DÍVIDA CRIA SUA EXCEÇÃO - POR QUE INVESTIGAR?

Investigações diversas têm, pontualmente, indicado irregularidades ocorridas nos processos de endividamento de diversos países que viviam sob ditaduras entre as décadas de 1970 e 1980¹²⁵. Os regimes autoritários tiveram forte apoio – político e financeiro – dos centros de poder das finanças globais, inclusive na determinação das políticas econômicas implantadas¹²⁶, as quais resultaram em um claro privilégio da produção sobre distribuição¹²⁷. Em seguida à submissão a tais regimes, em face da grave crise de dependência capitalista pela qual passaram, os países em desenvolvimento foram subjugados às políticas de ajuste fiscal impostas sobretudo pelas instituições financeiras multilaterais – com destaque para o FMI e o Banco Mundial – fortemente influenciadas pelas nações mais desenvolvidas e pelo sistema bancário internacional¹²⁸.

É que, passados os anos de ditadura, as democracias emergentes herdaram um pesado ônus financeiro, responsável, em grande medida, pelas instabilidades econômicas posteriormente observadas, as quais desencadearam também profundas crises políticas e sociais nos anos que sucederam a derrocada do autoritarismo político. Para além disso, esse modo de tratar as finanças públicas reproduziu-se de maneira tal que moldou o pensamento sobre a economia estatal ainda hoje bastante influente nos países que passaram por aquelas experiências.

Isso tem conduzido à constatação de que, em que pese ao claro amadurecimento dos pressupostos da democracia liberal em um nível político da representação, “na questão econômica (...) o sentido tem sido o inverso”¹²⁹, assim como tem sido na efetiva formulação e construção popular de políticas públicas. Adicionalmente, constata-se que um amplo suporte jurídico tem embasado o domínio dessa concepção econômica contemporaneamente¹³⁰.

¹²⁵ Cf. Fattorelli, 2003; Olmos, 2004; Weber (org.), 2008.

¹²⁶ Cf. Klein, 2008.

¹²⁷ Aguiar; Arruda; Flores, 1984, p. 14.

¹²⁸ Bercovici faz uma leitura da influência política de atores externos sobre os mecanismos jurídicos que determinam a conformação econômica do país: “A nova geopolítica monetária e a concentração dos centros de decisão sobre investimentos, segundo Fiori, torna a sua capacidade de retaliação econômica o fundamento último da soberania no que diz respeito às políticas econômicas dos Estados periféricos” (Bercovici, 2006, p.98).

¹²⁹ Bin, 2010, p. 5.

¹³⁰ Bastaria, para tanto, verificar o dogma da autonomia do Banco Central, cujas decisões pouco transparentes são sustentadas por uma estrutura institucional que se mantém “acima do bem e do mal na sua obtusa tarefa de defender o poder de compra da moeda, ainda que para isso muitos [tenham]

Considerando que também os direitos preservam uma memória adquirida no curso da sua história, reputa-se fundamental uma investigação sobre os percursos da produção do atual discurso jurídico de priorização dos gastos financeiros do Estado. Isso pode ser realizado por meio de uma análise detida sobre o comportamento da economia pública ao longo dos períodos autoritários nos diversos países que passaram por tal experiência.

Diante da evidente necessidade de revirar o passado para que se faça uma reconstrução de referido processo, levanta-se a possibilidade de formulação de um conceito de justiça de transição capaz de englobar construções que ultrapassem a sua concepção clássica enquanto uma “necessária apuração dos fatos ocorridos em períodos repressivos e autoritários, especialmente em ditaduras e totalitarismos, demarcando a necessidade de um amplo acesso aos documentos públicos”¹³¹.

As medidas transicionais levadas a cabo em diversas circunstâncias têm implicado, especialmente, “em processar os perpetradores, revelar a verdade sobre crimes passados, fornecer reparações às vítimas, reformar as instituições perpetradoras de abuso e promover a reconciliação”¹³². São enfatizados os crimes levados a cabo pelos governos autoritários no ato de repressão a direitos fundamentais individuais, como a liberdade de expressão, o direito de manifestação, a liberdade de associação e, acima de tudo, o devido processo legal. Pouco se tem pensado, contudo, em um conceito de justiça de transição capaz de englobar igualmente as relações entre a política econômica oficial e o autoritarismo de Estado.

Durante os anos de repressão, havia uma justificativa um tanto quanto evidente para que mesmo os movimentos mais à esquerda no espectro político deixassem em segundo plano as disputas quanto à economia governamental – “a fim de evitar que se tornassem as próximas vítimas do regime, deixaram de lado suas denúncias esquerdistas contra a burguesia e aprenderam a usar a nova linguagem dos ‘direitos humanos universais’”¹³³. Em um período de repressão intensa, em que os “aprisionados eram na verdade prisioneiros de consciência, cujo direito à liberdade de pensamento e de expressão (...) tinha sido violado”¹³⁴, não seria de estranhar que uma nova retórica se desenvolvesse, utilizando-se do discurso da legalidade estrita com o objetivo estratégico de evitar abordar questões mais afeitas aos temas de políticas públicas.

Em sociedades que enfrentam processos de transição, contudo, não deve haver limitações às questões abordadas na arena pública. Isso porque o regime constitucional da transição “não é somente constituído pela ordem prevalecente, mas também é constitutivo da mudança política”¹³⁵.

que dispor de menos moeda e poucos [possam] se apropriar dela via investimentos financeiros” (Bin, 2010, p. 78).

¹³¹ Silva Filho, 2002, p. 30.

¹³² Van Zyl, 2009, p. 32.

¹³³ Klein, 2008, pp. 147-148.

¹³⁴ Klein, 2008, p. 148.

¹³⁵ Teitel, 1999, p. 191. Esse é o motivo pelo qual a autora caracteriza o constitucionalismo de transição como um processo, simultaneamente, *backward-looking* e *forward-looking*.

Para que a investigação sobre os períodos de repressão seja ampla, é indispensável que se debruce sobre as ações encadeadas que tenham dado suporte material para as violações de direitos humanos ocorridas nas ditaduras, explicitando os elos que ligam essas violações a interesses sociais, políticos e econômicos identificáveis e analisando suas consequências para a realização de direitos humanos sociais dos povos. De imediato, surge a questão: como isso pode ser feito?

Para iniciar a fundamentação da aplicabilidade dos institutos transicionais ao processo de endividamento público brasileiro, convém partir de um aspecto elementar, acentuado por Bohoslavsky e Torelly: “A centralidade da violência no estabelecimento e na preservação do regime era um ingrediente essencial na reestruturação da economia e da sociedade, fundamenta para fomentar o modelo de acúmulo de capital *por cima*, ou *desde fora*”¹³⁶.

A repressão política foi um dos elementos fundamentais para omitir do debate público a criação de uma dependência cada vez maior da economia nacional em relação às finanças globais. Como já expresseo no Capítulo I, a dívida pública operou, durante a ditadura, como elemento concentrador de riquezas, mesmo nas ocasiões em que o país registrava elevadíssimo crescimento do PIB. O forte arrocho salarial, imposto sobretudo aos trabalhadores menos qualificados, provavelmente não suportaria um processo político livre, tendo em vista a elevada influência política de setores como o movimento estudantil, o movimento sindical e a ala progressista das diversas religiões. Não por acaso, foi justamente sobre esses setores que a repressão foi mais intensa.

Os principais enfoques dos atos de terror estatal eram a sociedade civil, os sindicatos e as universidades, com vistas à desmobilização dos movimentos urbanos ativos. O novo modelo de acúmulo de capital, que reconcentraria a renda no topo, dependia de financiamento externo e investimento estrangeiro, e desmantelaria a máquina nacional de bem-estar regulador e social¹³⁷.

O processo altamente concentrador desencadeado pela política econômica do regime concedia-lhe um importante suporte material, uma vez que com isso conseguia “comprar” lealdades das elites e de alguns setores das classes médias, frações sociais que (cada qual de sua forma), exercendo dominação política sobre outras, valiam-se do Estado para se organizarem de modo a perpetuar sua dominação¹³⁸.

Como se pode verificar, havia atores claramente beneficiados pelas opções econômicas do regime, importadas do *modus operandi* neoliberal e facilitadas pela mão de ferro imposta sobre a organização da sociedade civil, o que abria caminho para a edição de sucessivas normas “técnicas” do Banco Central e do Tesouro Nacional. O comportamento desses atores – direta ou indiretamente – foi o que levou a uma espiral sem precedentes de endividamento, enquanto que, na prática, “os custos do programa de estabilização foram

¹³⁶ Bohoslavsky; Torelly, 2012, p. 79.

¹³⁷ Bohoslavsky; Torelly, 2012, p. 79.

¹³⁸ Cf. Poulantzas, 2000, p. 127 e ss.

arcados pelos pobres que não estavam bem organizados politicamente e/ou contavam com pouco em termos de poder coletivo”¹³⁹.

Dessa forma, a dívida crescia a uma velocidade estonteante, tal como a riqueza pessoal dos próximos ao poder. Essa situação também beneficiou os bancos do Norte: o dinheiro voltava a seus cofres e podia ser novamente emprestado a outros que também embolsavam... Ademais, a fortuna dos ditadores era muito útil aos bancos, uma vez que lhes servia de garantia. Se de repente o governo de determinado país endividado manifestasse pouca vontade de em reembolsar os empréstimos contraídos em nome do Estado, o banco podia muito amavelmente ameaçar congelar os haveres pessoais dos dirigentes (...). A corrupção e os desvios desempenharam, portanto, um papel significativo nesse processo¹⁴⁰.

Embora haja fortes evidências de uma corrupta relação entre bancos e representantes do governo brasileiro, poucas foram as tentativas de questionamento institucional dos ônus gerados para o Poder Público em decorrência das políticas por meio das quais o regime conduziu as finanças do Estado. Isso a despeito de os efeitos dessas políticas se reproduzirem até o presente. Em termos de endividamento, a herança da ditadura mostra-se renovada.

1.1 A dívida e o discurso da necessidade

No período que sucedeu à derrocada do regime militar, como já exposto, foi implementada uma série de políticas que, segundo suas defesas públicas, tinha por objetivo a contenção da espiral de crise na qual o país imergiu. Todavia, foram políticas que agravaram a recessão e reproduziram o modelo gerador de desigualdades que se desenrolava pelo menos desde 1964.

Tal reprodução é sustentada por um círculo vicioso gerado em torno da dívida. As políticas fiscais da ditadura, que restringiram os gastos públicos àqueles que pudessem gerar um ambiente agradável aos negócios estrangeiros no país, implicaram uma elevação considerável do padrão de endividamento. Posteriormente, quando esse padrão se tornou insustentável, foram empreendidas novas medidas recessivas e geradoras de desigualdades, então pautadas pelo discurso da *necessidade*, que levou o Brasil à submissão – agora explícita – às agências de fomento do neoliberalismo global.

Foi assim que se impôs, no Brasil, uma rígida política de austeridade, por meio da qual o regime de verdade econômica herdado dos anos de chumbo se consolidou no âmbito das políticas públicas. As políticas de austeridade partem de um pressuposto segundo o qual somente o corte de despesas sociais do Estado – obviamente, não se reduz o pagamento do estatal aos rentistas – pode conduzir a um equilíbrio das contas públicas. Além disso, buscam liberar de taxaão aqueles que são vistos como fontes de recursos para os países (agentes financeiros e grandes grupos empresariais) – a despeito de os países serem suas fontes de recursos.

¹³⁹ Bohoslavsky; Torelly, 2012, p. 86.

¹⁴⁰ Toussaint; Millet, 2006, p. 56.

Mesmo os resultados que tais medidas se propõem alcançar – distantes, portanto, de qualquer padrão de redistribuição ou alteração na composição de poder das diversas forças econômicas¹⁴¹ – já são bastante contestáveis. Mas vale ainda perguntar: a quem isso aproveita? Verifica-se nessas medidas de recuperação o respeito a princípios democráticos e constitucionais?

A ordem biopolítica do Estado, que suspende direitos para operar por mecanismos econômicos em sentido estrito, invisibiliza os cidadãos e suas demandas. Constitui-se em uma dominação de fato, no controle e na detenção indeterminada dos indivíduos dentro de seu próprio país, onde não têm mais a prerrogativa de guiar o seu futuro e suas vidas. Os cidadãos não mais podem ver-se como produtores e destinatários das normas e políticas que se lhe aplicam.

No século XX e em diante, a concepção de emergência militar deu lugar à de emergência econômica, devido à associação implícita que se produziu entre guerra e economia¹⁴². Qualquer alerta de colapso do sistema capitalista é interpretado como um ataque externo à “paz e boa ordenança interna”, como um sinal de que os esforços e recursos estatais – estes, é bom lembrar, que são eminentemente públicos – devem ser ativados para o resgate de entes privados e a recuperação a qualquer custo desse mesmo sistema. Sistema este que, ao permanecer regido pelas mesmas máximas de desregulamentação do sistema financeiro, continuará a gerar a especulação desmedida e desconectada com a realidade. Essa concepção permite o avanço do ponto de vista segundo o qual

Em tempos de crise, o governo constitucional deve ser alterado por meio de qualquer medida necessária para neutralizar o perigo e restaurar a situação normal. Essa alteração implica, inevitavelmente um governo mais forte, ou seja, o governo terá mais poder e os cidadãos menos direitos¹⁴³.

De modo que se difunde a consequência de que “nenhum sacrifício pela nossa democracia é demasiado grande, menos ainda o sacrifício da própria democracia”¹⁴⁴. Essa lógica é regida pelos “princípios” já enumerados da economia política da crise e também pelo paradigma da “segurança” econômica. Não é injustificado questionar: segurança para quem? Viola-se a Constituição sob o pressuposto de se estar em uma situação de necessidade pública. Conforme as palavras do filósofo político Giorgio Agamben, “mais do que tornar lícito o ilícito, a necessidade age aqui como justificativa para uma transgressão em um caso específico por meio de uma exceção”¹⁴⁵.

¹⁴¹ Emilio Cernavsky analisa a apropriação das políticas no Brasil na década de 1990, para desconstruir algumas das falácias da economia neoliberal aplicadas aos países: “Tem-se hoje no Brasil um sistema de distribuição da riqueza que, ao conjugar dívida e tributação, é ainda mais regressivo do que o sistema tributário em si. (...) os gastos financeiros – serviços da dívida –, sendo os maiores do governo federal e, ao mesmo tempo, apropriados por uma minoria da população, fazem do Estado Brasileiro um agente agravante das desigualdades em favor dos ricos” (Cernavsky, p. 154).

¹⁴² Agamben, 2011, p. 26.

¹⁴³ Rossiter *apud* Agamben, 2004, p. 21.

¹⁴⁴ Rossiter *apud* Agamben, 2004, p. 22.

¹⁴⁵ Agamben, 2004, p. 40-41. O processo de tornar lícito o ilícito é bem conhecido dos países latino-americanos. A sucessão de medidas de “empacotamento”.

A admissão de um espaço para a exceção na ordem jurídica democrática não é vista como uma tomada de decisão de cunho necessariamente político e que, como tal, deveria admitir em suas mãos a plena responsabilidade de suas consequências e a precariedade de suas certezas. O fato da vida – nesse caso, o colapso econômico – é entendido, por outro lado, como um fenômeno que por sua própria força vital imprime-se como anulador imediato dos imperativos do direito, visto que este não pôde prever sua chegada.

Esconde-se, nesse processo, uma importantíssima consideração: a de que “necessárias e excepcionais são, é evidente, apenas aquelas circunstâncias que são declaradas como tais”¹⁴⁶. Ou seja, longe estão de ser autoevidentes, e, na realidade, criam a ficção de que a única forma de preservar a Constituição e as condições de existência dessa sociedade é pelo desrespeito a elas mesmas, com a adoção de medidas autoritárias de controle, dotadas de poderes plenos, e baixos ou inexistentes controles democráticos. Está instalado assim o estado de exceção contemporâneo, tão mais perigoso quanto mais sutil¹⁴⁷.

Aliado ao chamado “vazio jurídico” que a exceção inaugura, sob a qual tudo se pode fazer em nome do “bem comum” que seria a salvação da economia, emparelha-se a impossibilidade de crítica dessas estratégias. Se tudo passa a ser determinado pelo império dos fatos, se a noção de necessidade [de quem e do quê não se pergunta claramente] é o único princípio norteador a se manter de pé, perde-se o referencial de admissibilidade e adequação de tais ações. Uma vez que nesse estado anômico a distinção entre esferas pública e privada se esfacelam, não é mais possível dizer a quem compete conceber o próprio conceito e a extensão dessa “necessidade”. Ela se configura pelo que pensa privadamente a autoridade que ocupa a posição de preencher o vácuo da normatividade e, por consequência, também do que pensam e exigem aqueles que têm capital político suficiente para influenciar suas decisões.

1.2 Reminiscências do autoritarismo: uma fraude que custa caro

Em meio à grave depressão econômica ocorrida ao longo dos anos 1980, o Brasil viu-se diante de um inédito processo constituinte. Devido à permeabilidade da constituinte junto à sociedade civil, ela se mostrou desde o início *incontrolável*, mesmo em face das inúmeras *engenharias* que se tentou fabricar para que se chegasse a um resultado bastante moderado em termos de mudança institucional¹⁴⁸. Cláusulas como o artigo 26 do ADCT, que previa a realização de uma auditoria completa das causas e consequências do endividamento externo do país, provavelmente não seriam possíveis se a decisão sobre elas estivesse entregue ao controle das elites políticas brasileiras. A dívida, afinal, mostrava-se como um problema a ser tratado pelo direito, exatamente por afetar de modo particularmente severo a vida da população que, naquele momento, organizava-se por um maior controle das instituições públicas do país.

¹⁴⁶ Agamben, 2004, p. 46.

¹⁴⁷ Agamben, 2004.

¹⁴⁸ Barbosa, 2009, p. 306.

Contudo, esses esforços de organização civil mostraram-se insuficientes para abater – ainda que em aspectos pontuais – as pretensões conservadoras de determinados segmentos. Especificamente no que diz respeito à dívida, restou no texto constitucional uma previsão que demonstra de forma cabal a centralidade da dívida para o modelo de capitalismo amalgamado à constituição de 1988. Trata-se do artigo 166, § 3º, II, *b*, a seguir reproduzido:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

(...)

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

(...)

b) serviço da dívida;

Esse dispositivo geralmente passa despercebido mesmo aos olhos de tributaristas e estudiosos das finanças públicas. Mas seu significado tem causado um grave ônus ao país. O que a norma ali inscrita faz é excluir da apreciação do Congresso Nacional algumas rubricas, dentre as quais se destaca o *serviço da dívida*. Com isso, o Poder Legislativo fica impedido de exercer um controle mais preciso sobre o montante destinado ao pagamento da dívida pública.

O dispositivo cria uma verdadeira *exceção com forma constitucional*, institucionalizando

o convívio do decisionismo de emergência para salvar os mercados com o funcionamento dos poderes constitucionais, bem como a subordinação do Estado ao mercado, com a adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro, exigindo cada vez mais flexibilidade para reduzir as possibilidades de interferência da soberania popular¹⁴⁹.

Mas como não bastasse a atribuição de poderes quase que exclusivos ao Executivo para determinar a retirada de recursos de áreas sociais para direcioná-los ao endividamento, há outro elemento que não pode ser menosprezado. É que há fortes indícios de que o dispositivo que excepcionou os pagamentos do serviço da dívida tenha um grave vício de origem, como mostram Adriano Benayon e Pedro Rezende¹⁵⁰.

De acordo com o regimento da Constituinte, cada dispositivo da nova carta de direitos deveria ser aprovado em dois turnos. O texto aprovado em primeiro turno não poderia ser modificado até a votação em segundo turno, a não ser para suprir “omissões, erros ou contradições, inclusive os de redação”, no prazo de quinze dias. Era o que dispunham os artigos 28 e 29 do regimento:

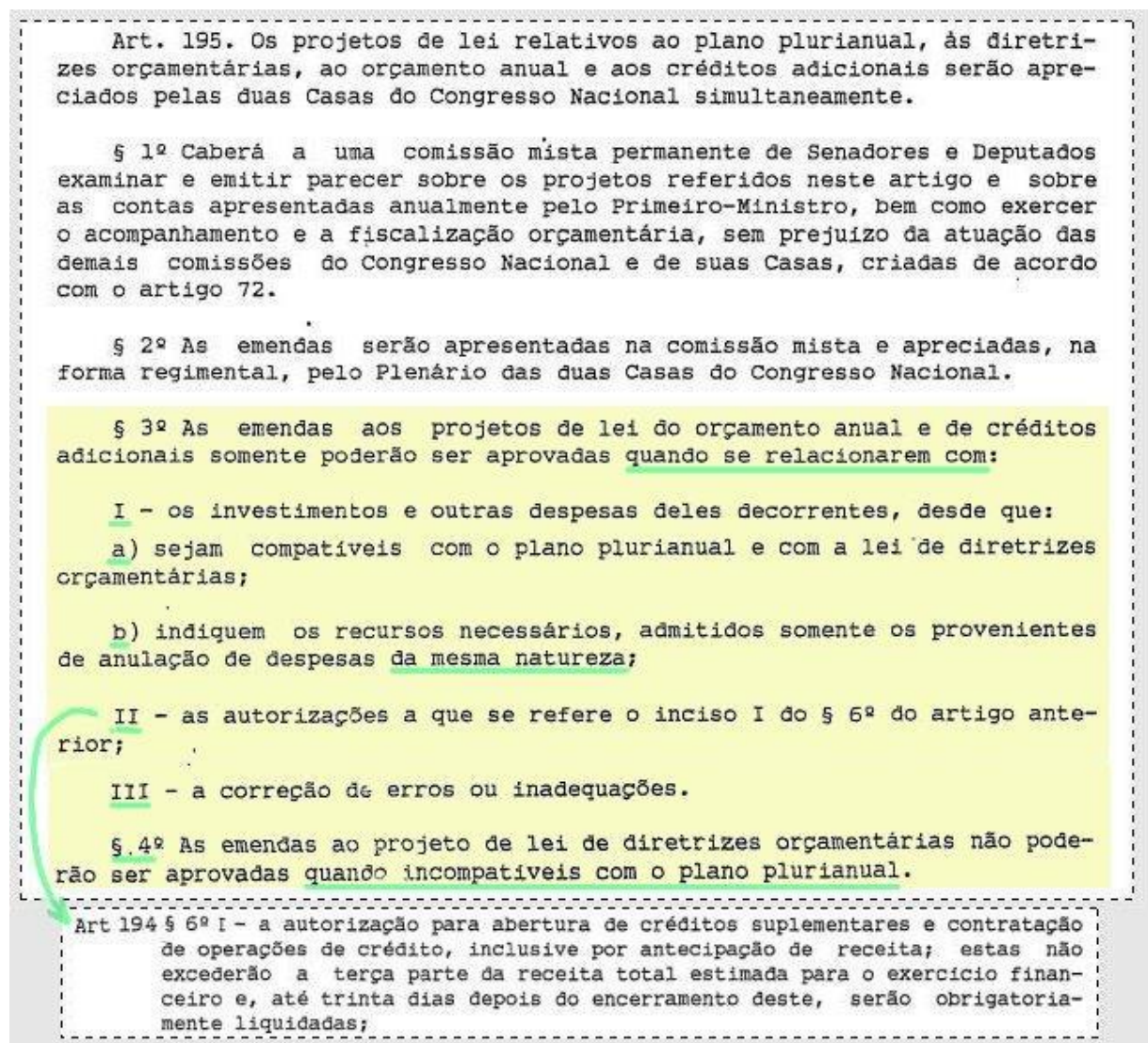
¹⁴⁹ Bercovici, 2006, p. 96.

¹⁵⁰ Cf. Benayon; Rezende, 2006.

Art. 28. Concluída a votação do Projeto, das emendas e dos destaques, a matéria voltará à Comissão de Sistematização, a fim de ser elaborada a redação do vencido, para o segundo turno, no prazo de 10 (dez) dias.

Art. 29. Recebido o parecer da Comissão, este será publicado no Diário da Assembleia Nacional Constituinte e em avulsos, sendo a matéria, dentro de 48 (quarenta e oito) horas incluída na Ordem do Dia, para discussão em segundo turno, nela podendo permanecer até 15 (quinze) dias, vedada a apresentação de novas emendas, salvo as supressivas e as destinadas a sanar omissões, erros ou contradições, ou de redação para correção de linguagem.

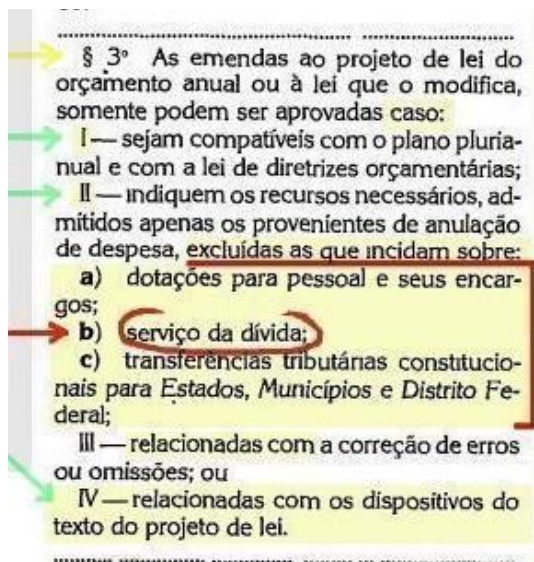
Originalmente, antes da aprovação da Constituição, o atual artigo 166 estava numerado como artigo 195, reproduzido na imagem abaixo, elaborada por Benayon e Rezende, e foi aprovado da seguinte forma em primeiro turno¹⁵¹:



Portanto, por força do inciso II do parágrafo 3º, não havia nenhuma restrição a que o Legislativo controlasse o montante determinado pelo Executivo para a realização de

¹⁵¹ Benayon; Rezende, p. 6.

operações de crédito (disciplinadas pelo então artigo 194, parágrafo 6º). O projeto foi aprovado pela Comissão de Sistematização sem alterações, passando a ser numerado com artigo 172. Porém, ao ser apresentado para votação em segundo turno, em 27 de agosto de 1988, sob o pretexto de se realizar uma fusão de emendas, o texto do dispositivo mencionado foi completamente alterado, como destacado na imagem a seguir, elaborada por Benayon e Rezende¹⁵² e reproduzida a partir do Diário da Constituinte de 28 de agosto de 1988.



Benayon e Rezende mostram ainda que não houve assinatura do requerimento de fusão de emendas em plenário, tampouco leitura desse mesmo requerimento que permitisse aos parlamentares amplo conhecimento das mudanças promovidas, as quais não poderiam ser realizadas em segundo turno, nos termos do regimento da constituinte.

Destaque-se que essa não é a única situação de exceção com previsão constitucional que envolve a dívida pública atualmente. Como mostra Daniel Bin, também a previsão de desvinculação de receitas, a qual acompanhou a edição do Plano Real em 1994, é um elemento de atribuição de poderes ao Executivo, que pode, segundo seus critérios, realocar para o pagamento da dívida, principalmente, recursos que constitucionalmente deveriam ser destinados à concretização de direitos sociais.

Note-se que aí os neoliberais e monetaristas não viram grandes problemas em se contrariar um de seus axiomas mais caros, o qual clama por regras fixas contra o poder discricionário dos formuladores de políticas. O que a DRU [*Desvinculação de Receitas da União*] fez foi justamente substituir regras claras de destinação de recursos arrecadados pela máquina tributária por um poder discricionário do governo sobre como empregar os recursos desvinculados. O problema, contudo, não estava na existência de regras claras, mas sim, a quem elas interessavam e atendiam. Como não eram do interesse da finança – seus membros não necessitam de educação ou saúde públicas; eles querem juros públicos –, elas não eram regras que se enquadravam no referido axioma¹⁵³.

¹⁵² Benayon; Rezende, p. 7.

¹⁵³ Bin, 2010, p. 91.

A absoluta priorização da dívida é uma herança que mostra a projeção da ditadura para o futuro por meio da sua veia mercadológica. O capitalismo não tem problemas de consciência por ser incoerente. Suas contradições explícitas, porém, mostram-se capazes de promover uma abertura criativa de um novo processo constituinte, o qual somente pode ser levado a cabo se realizada uma reapropriação dos elementos fundantes da economia política contemporânea.

Esses elementos demonstram a resiliência dos mecanismos econômicos herdados do regime ditatorial no Brasil, os quais se expressam sobretudo na atribuição de poderes excepcionais ao Executivo em termos de política econômica. Isso tem conduzido a uma priorização absoluta da dívida entre os gastos sociais do Brasil, impedindo a realização plena da justiça social. Atualmente, a dívida pública consome a maior parte dos gastos públicos no Brasil. Mas não se sabe quem são os titulares dos direitos dessa dívida; tampouco se podem fazer previsões sobre os montantes futuramente pagos, uma vez que as taxas de juros incidentes variam de acordo com a credibilidade do país junto aos mercados internacionais.

É principalmente em virtude dessa percepção que se mostra indispensável um exame analítico detalhado de todo o processo de criação do regime de endividamento brasileiro. Esse exame encontra respaldo nas principais vertentes do direito de transição: a *justiça* (julgamento dos perpetradores das arbitrariedades com vistas a coibir futuras violações); a *busca da verdade* (amplo conhecimento a todo o processo, evitando teses revisionistas futuras); a *reparação* (indenizações ao Erário por conta dos prejuízos causados); e as *reformas institucionais* (mudança radical nas instituições responsáveis pelas violações)¹⁵⁴.

2 A LIDA COM A DÍVIDA NOS MARCOS DO DIREITO À MEMÓRIA E À VERDADE

Toda relação obrigacional de crédito é composta de alguns elementos essenciais: os sujeitos, o objeto e o vínculo ou conteúdo da relação¹⁵⁵. Quando existem irregularidades nesses elementos, constata-se a ocorrência de vícios, os quais, no caso do direito público, terão sempre um caráter mais grave. Diante das denúncias de corrupção na formulação de contratos de endividamento externo brasileiros firmados durante a ditadura, expressa pela falta de autorização legislativa, pela ilegitimidade dos governantes de um regime ditatorial e pela imposição de condições proibitivas, como taxas de juros flutuantes determinadas pelos credores internacionais, pode-se observar que a dívida gerada pelos governos militares apresenta irregularidades em relação àqueles três elementos essenciais.

Essas irregularidades, em si, podem ensejar a nulidade daqueles contratos. Todavia, quando se trata de endividamento público, tendo em vista a implicação do Estado no processo, mostra-se indispensável que se analisem aspectos de legitimidade política. Entre esses aspectos, ganhou dimensão de maior notoriedade, ao longo dos últimos anos, a

¹⁵⁴ Van Zyl, 2009, pp. 24-29.

¹⁵⁵ Gonçalves, 2009, p. 23.

abordagem do repúdio às dívidas geradas por ditaduras em decorrência da ausência de consentimento democrático. A lida com tal situação deve ter em vista ao menos quatro aspectos: a anulabilidade e reparação por dívidas contraídas por regimes não democráticos, o conhecimento público das causas e efeitos do endividamento, a responsabilização daqueles que provocaram a situação de crise financeira e institucional e a relação entre os abusos financeiros e as violações a direitos humanos individuais durante a ditadura. Devido aos matizes específicos da responsabilização penal, este aspecto não será abordado no presente trabalho, pois envolveria a análise de matérias como a prescrição criminal, cuja complexidade exigiria estudo apartado.

No decorrer das últimas décadas, um dos principais argumentos trazidos a público pelos movimentos de enfrentamento ao problema das dívidas públicas dos países em desenvolvimento tem por base a chamada *doutrina das dívidas odiosas*.

Alguns autores¹⁵⁶ buscam as origens do debate na década de 1920, quando o publicista russo Alexander Sack publicou o estudo *Les effets des transformations des Etats sur leurs dettes publiques et autres obligations financières*¹⁵⁷, no qual defende que nos casos de sucessão de Estado, um novo governo soberano poderia renegar a dívida anterior, por se tratar de uma dívida odiosa. Para Sack, “se um poder despótico contrai uma dívida não para as necessidades e interesses do Estado, mas para fortalecer seu regime despótico, para reprimir a população que luta contra ele, (...) então esta dívida é odiosa”, e seu pagamento “não é obrigatório para a nação; é uma dívida de regime, dívida pessoal do poder que a contratou”¹⁵⁸.

Assim, em seu formato tradicional, a teoria das dívidas odiosas caracterizou-se por defender a anulabilidade de dívidas públicas quando acumuladas três condições: (i) que tenha sido contraída sem o consentimento da população do país devedor; (ii) que não tenha sido contraída em benefício das pessoas do país; e (iii) que os credores pudessem ter ciência da natureza odiosa da dívida¹⁵⁹. Alguns eventos históricos são costumeiramente mencionados para embasar a validade e a aplicabilidade dessa teoria no direito internacional, dentre os quais se destaca a anulação da dívida cubana pelo Tratado de Paris, de 1898, quando os Estados Unidos teriam reconhecido que a dívida herdada do período em que Cuba era colônia espanhola seria odiosa, por ter sido imposta pela Espanha para reprimir o movimento cubano de independência¹⁶⁰. Naquela ocasião, o comissário norte-americano pronunciou-se da seguinte forma:

From no point of view can the debts above described be considered as local debts of Cuba or debts incurred for the benefit of Cuba. In no sense are they obligations properly chargeable to that island. They are debts created by the government of Spain, for its own purposes and through its own agents, in whose creation Cuba had no voice. From the moral point of view, the proposal to impose these debts upon Cuba is equally untenable... The burden of the so-called ‘Cuban debt’, imposed upon the people of Cuba without their consent and by

¹⁵⁶ Cf. Michalowski, 2007.

¹⁵⁷ Sack, 1927.

¹⁵⁸ Sack, 1927, p. 97 (tradução livre).

¹⁵⁹ Michalowski, 2007, p. 33.

¹⁶⁰ Cf. Weber, 2008, p. 47.

*force of arms, was one of the principal wrongs for the termination of which the struggles for Cuban independence were undertaken... The debt was contracted by Spain for national purposes, which in some cases were alien and in others actually adverse to the interest of Cuba*¹⁶¹.

Como afirma Sabine Michalowski, as considerações do comissário norte-americano apresentam poucas contribuições a uma formulação jurídica do conceito de dívida odiosa, atendo-se mais a aspectos de índole moral. Ademais, os próprios pressupostos para a declaração de uma dívida como odiosa mostram-se frágeis em seu aspecto jurídico, devido à abertura conceitual que proporcional, fazendo com que o tema da legitimidade das dívidas contraídas por regimes autoritários assemelhe-se a diretrizes de *soft law*. Michalowski aponta as principais deficiências da teoria:

A doutrina das dívidas odiosas é desenhada para encontrar um equilíbrio equitativo entre os interesses das pessoas sob os mandos da ditadura e de uma dívida que não lhes provia benefícios, e mesmo as prejudicava, de um lado, e os interesses dos credores que queriam ser ressarcidos pelos empréstimos que realizaram, de outro. O ponto de partida dessa doutrina é a regra segundo a qual os contratos são vinculantes e precisam ser honrados (*pacta sunt servanda*); que os direitos dos credores deveriam normalmente prevalecer e mesmo permanecer ainda que em caso de sucessão de Estado; e que as pessoas de um país somente podem repudiar dívidas que não lhes trouxeram benefícios se constatadas circunstâncias excepcionais, aferidas pela comunidade internacional. A doutrina, se levada a cabo dessa forma, não questiona a validade geral de empréstimos que foram realizados por regimes ditatoriais¹⁶².

Como a autora comprova, mostra-se muito mais significativa uma alteração de foco na doutrina das dívidas odiosas. É necessário que ele se desloque de uma visão que enfatiza o consentimento e o benefício para o povo para outra em que seja atribuída maior importância às violações de normas imperativas do direito internacional (*jus cogens*) e princípios aplicados também no âmbito internacional¹⁶³. Para tanto, parte-se da análise do art. 53 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, segundo o qual “é nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflita com uma norma imperativa de Direito Internacional geral”. O campo do *jus cogens*, todavia, é bastante restrito, havendo consenso generalizado sobre sua incidência apenas sobre alguns campos específicos, como a ilegalidade das guerras de agressão e dos crimes contra a humanidade, a proibição da tortura e o direito de autodeterminação dos povos¹⁶⁴. A solução do problema dessa restrição pode ser encontrada caso se considere que há uma ligação direta entre o contrato de empréstimo e uma violação ao *jus cogens*. Se o ato de endividamento não gera, em si, uma violação do *jus cogens*, as razões pelas quais ele é promovido podem estar diretamente vinculadas a práticas violadoras. Parece ser este o caso das dívidas das ditaduras. No Brasil, os gastos militares aumentaram significativamente logo após o golpe militar e nos anos seguintes¹⁶⁵. Além disso,

¹⁶¹ Michalowski, 2007, pp. 34-35. Optou-se por deixar, nesse caso, o original em inglês, de modo a que se evitem conflitos interpretativos porventura ocasionados pela tradução.

¹⁶² Michalowski, 2007, p. 64.

¹⁶³ Michalowski, 2007, p. 95.

¹⁶⁴ Michalowski, 2007, p. 73.

¹⁶⁵ Bohoslavsky; Torelly, 2012, p. 97. Em 1964, os três ministérios militares receberam 16,29% de todo o orçamento nacional, valor aumentado para 23,41% em 1965.

os recursos destinados ao reforço dos aparatos de repressão, ainda que não tenham sido diretamente obtidos mediante a contração de empréstimos, foram possíveis porque o país aportou recursos para outras áreas mediante a emissão de dívida.

Mas não é apenas sobre o *jus cogens* que repousa a possibilidade de contestação de dívidas contraídas por regimes ditatoriais. Também é possível verificar tal possibilidade por meio da aplicação dos princípios do direito internacional, tais como o direito ao desenvolvimento dos povos¹⁶⁶, a vedação da lesão¹⁶⁷, além da proibição do enriquecimento sem causa e do abuso de direito. Não se pode estabelecer, *a priori*, que o princípio do *pacta sunt servanda* deva prevalecer sobre o restante do ordenamento jurídico, principalmente em face da constatação de que os tratados se dirigem ao regramento da vida de indivíduos e coletividades por eles afetados.

Para além dos argumentos de direito internacional que podem fundamentar o rompimento de obrigações assumidas pelos Estados, mostra-se indispensável o resgate de algumas contribuições no âmbito próprio do direito constitucional. Destaca-se, nesse sentido, a flagrante inconstitucionalidade em que consiste o fato de a maior parte das decisões sobre endividamento ter sido tomada sem o consentimento legislativo, por meio do uso indiscriminado de decretos e decretos-leis (vide anexo I). No interior do paradigma do constitucionalismo (e, a despeito de suas claras limitações em termos de mudança social¹⁶⁸, ele se mostra útil na exposição das contradições sistêmicas), “o princípio da legalidade da administração esclarece o sentido nuclear da divisão dos poderes”¹⁶⁹.

Na tradição do constitucionalismo, “o direito constitui o poder político e vice-versa”, pois “a formação política da vontade culmina em decisões sobre políticas e leis, que precisam ser formuladas na linguagem do direito”¹⁷⁰. Traduzindo-se em termos institucionais, “a competência legislativa, que fundamentalmente é atribuída aos cidadãos em sua totalidade, é assumida por corporações parlamentares, que *fundamentam* leis de acordo com um processo democrático”¹⁷¹. Assim sendo, se é violado o esquema constitucional de separação de poderes, tem-se uma vulneração da relação que confere legitimidade ao discurso jurídico, pois resta quebrado o ciclo de legalidade que faz com que poderes distintos se controlem mantendo um âmbito próprio de atuação. Caso se aceite a institucionalização, de razões de governo (estabilidade institucional, decisão técnica sobre política econômica, dentre outras) como pretextos para a violação das razões político-institucionais constitucionalmente estatuídas, o que se está a fazer é legitimar, no interior da ordem constitucional, a exceção a esta ordem como a regra nela vigente.

Se, de um lado, é verdade que o diagnóstico da realidade dos últimos três séculos de capitalismo tem sido bem próxima à de uma exceção generalizada ao sistema de direitos, não

¹⁶⁶ Michalowski, 2007, p. 89.

¹⁶⁷ A lesão, instituto clássico do direito civil, é entendida como a situação na qual “uma das partes aproveita-se da situação de debilidade ou de instabilidade da outra para obter uma vantagem econômica importante” (Fattorelli, org., 2006, p. 77).

¹⁶⁸ A esse respeito, cf. Negri, 2002.

¹⁶⁹ Habermas, 2003, p. 216.

¹⁷⁰ Habermas, 2003, pp. 210-211.

¹⁷¹ Habermas, 2003, p. 215.

se pode, por outro lado, negar que a construção – ainda que meramente simbólica – do constitucionalismo em torno da separação dos poderes fornece um importante instrumental discursivo de embate institucional.

Os argumentos anteriormente expostos, em conjunto, representam um bom instrumental para que seja analisado o histórico das operações de crédito brasileiras. Uma eventual anulação de parcelas dessas operações poderia significar o cumprimento do papel pedagógico da justiça de transição, por meio da demonstração de que credores que emprestam recursos a países que realizam violações a direitos fundamentais de seus cidadãos assumem o risco de verem seus créditos descumpridos no caso de sucessão de regime e redemocratização, inclusive por serem cúmplices de um sistema de afrontamento aos princípios democráticos¹⁷².

Aqui, é importante mencionar que mesmo uma investigação detalhada acerca do processo de endividamento brasileiro provavelmente chegará à conclusão de que o montante herdado de maneira direta da ditadura significa apenas uma pequena parte da atual dívida pública nacional. Isso porque uma parcela significativa daquela dívida foi-se transformando com o tempo em outras modalidades (sobretudo em dívidas mobiliárias) que dificultam a identificação precisa do seu ato gerador. Em um verdadeiro processo de “empacotamento”, as obrigações foram sendo novadas. Isso, contudo, não elimina os seus vícios de origem, os quais ensejam a tomada de providências com vistas ao ressarcimento ao Erário dos valores irregularmente transformados em dívida. Como se sabe, a ação de ressarcimento ao Erário é imprescritível, conforme disciplina o artigo 37 da Constituição Federal, em seu parágrafo 5º, a seguir transcrito:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento**.

Tendo em vista a parte em destaque do dispositivo acima, o Supremo Tribunal Federal tem reforçado a tese da imprescritibilidade, interpretando que nenhuma lei ordinária pode prever prescritibilidade da pretensão ressarcitória da Administração Pública. É o que atesta o precedente a seguir¹⁷³:

MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. BOLSISTA DO CNPq. DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE RETORNAR AO PAÍS APÓS TÉRMINO DA CONCESSÃO DE BOLSA PARA ESTUDO NO EXTERIOR. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

I – O beneficiário de bolsa de estudos no exterior, patrocinada pelo Poder Público, não pode alegar desconhecimento da obrigação constante no contrato por ele subscrito e nas normas do órgão provedor.

¹⁷² Bohoslavsky; Torelly, 2012, p. 110.

¹⁷³ Supremo Tribunal Federal, 2008, p. 170.

(...)

III – Incidência, na espécie, do disposto no art. 37, par. 5º, da Constituição Federal, no tocante à alegada prescrição.

IV – Segurança denegada.

Para além das necessárias medidas de anulação e reparação de atos pretéritos, é indispensável que seja sanado com urgência o evidente déficit de informações relativas ao desenrolar da dívida pública. Conforme descobertas da recente CPI da Dívida, realizada em 2009 e 2010 na Câmara dos Deputados, há sérios problemas na contabilidade financeira do governo que impedem a realização plena da regra da transparência na Administração Pública. O Banco Central e o Tesouro Nacional não encaminharam à CPI importantes informações e documentos públicos, tais como contratos de endividamento, dados estatísticos segregados, conciliação de cifras, montantes de dívidas privadas transferidas ao Estado (vide mecanismo no Capítulo I), entre outras informações que se mostram essenciais ao exame adequado do processo histórico de endividamento¹⁷⁴.

Esse processo de conhecimento sobre a verdade pode ser conduzido de diversas maneiras. Ele pode partir, em primeiro lugar, de simples decisões administrativas que determinem uma varredura nas contas do Estado, nos contratos e nos títulos públicos, com a finalidade de se verificarem eventuais irregularidades. Exemplo de atitude nesse sentido foi aquela tomada pelo Presidente do Equador, Rafael Correa, que, em 2007, editou o Decreto Executivo nº 472 e instalou a Comissão de Auditoria Integral do Crédito Público, destinada a examinar os contratos de endividamento do país quanto à legalidade e à legitimidade desses mesmos contratos¹⁷⁵. Referida Comissão contou com ampla participação democrática de diversos setores sociais e de observadores internacionais, responsáveis por documentar o processo, qualificando-se a auditoria e permitindo que, ao final, o país reduzisse em quase 70% o estoque da sua dívida externa comercial¹⁷⁶.

Em segundo lugar, podem ser tomadas medidas judiciais que tenham por objetivo o estabelecimento de responsabilidades civis, administrativas e penais para aqueles que tenham dado causa às dívidas ilegítimas. Um precedente importante nesse sentido pode ser visto na Argentina. Naquele país, em 1982, o jornalista Alejandro Olmos apresentou denúncia junto à Justiça Criminal a partir de suas investigações sobre o processo de endividamento argentino, segundo as quais a elevação da dívida externa argentina, pública e privada, foi excessiva e prejudicial, carecendo de justificativas econômicas, financeiras e administrativas, bem como de respaldo jurídico. Após dezoito anos de investigações, no ano 2000, os responsáveis pelo processo de endividamento foram condenados à reparação do Erário, com especial destaque para autoridades públicas como o Ministro da Economia da ditadura, Martínez de Hoz, e o ex-presidente do Banco Central Argentino, Adolfo Diz¹⁷⁷.

Ademais, a própria sociedade civil pode empreender ações no sentido de politizar o debate em torno do endividamento público. Nesse sentido, ganha destaque o papel de movimentos como a Auditoria Cidadã da Dívida no Brasil, cuja mobilização teve como um

¹⁷⁴ Auditoria Cidadã da Dívida, 2010.

¹⁷⁵ Palacios, 2008, p. 127.

¹⁷⁶ Auditoria Cidadã da Dívida, 2011.

¹⁷⁷ Furlan, 2008, p. 105.

de seus mais importantes resultados a investigação promovida pela recente CPI da Dívida, ocorrida na Câmara dos Deputados entre 2009 e 2010, que permitiu esclarecimentos – ainda bastante limitados – sobre o processo mais recente de crescimento da dívida pública brasileira.

CAPÍTULO III - REFLEXÕES E POSSIBILIDADES A PARTIR DA ADPF 59

Em 2004, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 59, por meio da qual buscou dar cumprimento à previsão constitucional do artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O Conselho Federal da OAB compreendeu que a Comissão Mista de 1989 jamais teve um relatório final – como já exposto, apenas o relatório parcial, do Senador Severo Gomes, foi aprovado –, e tampouco encaminhou suas conclusões para análise do Ministério Público Federal. Portanto, restaria descumprido o preceito de realização de auditoria da dívida pública.

A realização de auditoria integral e participativa da dívida pública brasileira seria uma possibilidade real de abertura para mudanças indispensáveis na política de endividamento no Brasil. A centralidade da dívida, após a ditadura, apenas se aprofundou. Cada vez mais, o campo da economia pública encontra-se dominado por um discurso ao qual se tenta fornecer um caráter de tecnicidade, mas que na prática significa tão somente um “encolhimento dos espaços de debate e deliberação e de seus eventuais poderes sobre a questão”¹⁷⁸.

O enfrentamento judicial do problema da ilegitimidade de dívidas pode se dar de maneira direta, por meio de inquéritos e investigações específicas, destinadas à apuração de responsabilidades e irregularidades que ensejem sanções e reparações ao país. Isso já foi realizado, de alguma forma, na Argentina, no conhecido *Caso Olmos*, “único exemplo de sentença judicial que se debruçou sobre a ilegitimidade da dívida externa de um país”¹⁷⁹. Ressalte-se que, no caso brasileiro, o tratamento a ser dado pelo STF na análise da ADPF 59 é um tanto diverso. Não se pretende realizar uma auditoria pela via judicial, mas fazer com que o Poder Legislativo seja obrigado a cumprir o dever constitucional de instalação de uma comissão de auditoria e de efetiva tomada de medidas com vistas a esclarecer os fatos geradores do endividamento e responsabilizar os agentes perpetradores de abusos.

1 POR QUE A ADPF?

A ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – é “uma garantia de processo constitucional, que visa a preservar a obediência geral devida, pelos atos estatais, às regras e princípios constitucionais considerados fundamentais”¹⁸⁰. Trata-se de figura processual regulada pela Lei nº 9.882, de 1999, a qual inclui como legitimados ativos todos aqueles previstos pelo art. 103 da Constituição Federal, dentre os quais se inclui o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (inciso VII).

¹⁷⁸ Bin, 2010, p. 190.

¹⁷⁹ Furlan, 2008, p. 103.

¹⁸⁰ Tavares, 2007, p. 1.

Antes de nos debruçarmos sobre as especificidades do caso, convém ressaltar que o ADCT, como ato gerado pelas autoridades constituintes com força normativa, compõe o texto constitucional. O ADCT volta-se a criar um regime de transição entre as situações jurídicas anteriores à nova Constituição e o novo ordenamento constitucional. Conforme a lição de Gilmar Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Branco, “por meio de disposições *transitórias*, a nova ordem constitucional, amistosamente, recepciona aquelas situações que, mesmo advindas do passado, se mostrem dignas de acolhimento”¹⁸¹. Essa regulação de situações passadas compõe o próprio ordenamento constitucional, como já pronunciou o Supremo Tribunal Federal em decisão no RE-AgR 215.107/PR:

O Ato das Disposições Transitórias, promulgado em 1988 pelo legislador constituinte, qualifica-se, juridicamente, como estatuto de índole constitucional. A estrutura normativa que nele se acha consubstanciada ostenta, em consequência, a rigidez peculiar às regras inscritas no texto básico da Lei Fundamental da República. Disso decorre o reconhecimento de que inexistem, entre as normas inscritas no ADCT e os preceitos constantes da Carta Política, quaisquer desníveis ou desigualdades quanto à intensidade de sua eficácia ou à prevalência de sua autoridade. Situam-se, ambos, no mais elevado grau de positividade jurídica, impondo-se, no plano do ordenamento estatal, enquanto categorias normativas subordinantes, à observância compulsória de todos, especialmente dos órgãos que integram o aparelho de Estado¹⁸².

Assim, sendo, as normas insculpidas no ADCT servem de parâmetro de controle de constitucionalidade tanto quanto qualquer outra norma constante no texto constitucional. No caso específico da ADPF 59, um aspecto fundamental a ser tratado no que tange a sua admissibilidade diz respeito ao objeto mesmo da ação. Conforme se deduz da petição inicial, a via processual foi escolhida devido à afronta de princípios considerados fundamentais e à inexistência de outros meios processuais para questionar a omissão do Poder Legislativo.

Em relação ao primeiro elemento, é necessário mencionar que o artigo 26 do ADCT diz respeito a questões relevantes da soberania nacional, com impacto significativo sobre a realização do princípio republicano. Afinal, se uma auditoria da dívida se volta a um exame de responsabilidades sobre eventuais prejuízos causados às contas públicas e todas as consequências por isso acarretadas – especialmente em termos de danos aos direitos sociais, está-se tratando dos aspectos relacionados ao tratamento dado à coisa pública. Também se esboça este princípio em termos de legitimidade política dessa dívida, contraída sob um regime com sérias carências de transparência e controle público, elementos fundamentais para realização do republicanismo¹⁸³. Registra-se, ainda, grave violação à separação dos poderes, decorrente da usurpação, pelo Executivo, do controle legislativo sobre os níveis de endividamento. Indubitavelmente, conforme larga compreensão doutrinária, trata-se de ao menos dois dos chamados “princípios sensíveis”, os quais fazem parte do rol de preceitos fundamentais tutelados pela via da ADPF.

Assim, ninguém nunca poderá negar a qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional aos direitos e garantias individuais (art. 5º, dentre outros). Da

¹⁸¹ Mendes; Coelho; Branco, 2009, p. 40.

¹⁸² Supremo Tribunal Federal, 2006, p. 1083.

¹⁸³ Mendes; Coelho; Branco, 2009, p. 170.

mesma forma, não se poderá deixar de atribuir essa qualificação aos demais princípios protegidos pela cláusula pétrea do art. 60, §4º, da CF: o princípio federativo a separação de poderes, e o voto secreto, direto, universal e periódico. Por outro lado, a própria constituição explicita os chamados “princípios sensíveis”, cuja violação pode dar ensejo à decretação de intervenção federal nos Estados-membros¹⁸⁴.

Ademais, a respeito da possibilidade de ativação do controle de constitucionalidade pela via da ADPF para avaliação de uma omissão legislativa, também nesse aspecto não se encontra qualquer óbice à propositura da ação. A lei 9.882/99 faz menção a “qualquer ato do poder público” (art. 1º), devendo-se compreender, dessa forma, atos comissivos e omissivos capazes de gerar lesão a preceitos fundamentais. Nesse sentido, importante recordar a decisão do STF na ADPF nº 4, na qual se discutia a fixação de valor do salário mínimo em contrariedade ao dispositivo constitucional do art. 6º, VI, da Constituição Federal. Naquela oportunidade, por maioria de votos, decidiu o STF que é admissível a propositura de ADPF para suprir omissão de outro poder na concretização de matéria constitucional. Note-se que aqui há uma relevante distinção entre a ADPF, o Mandado de Injunção e a Ação Direta de Constitucionalidade por Omissão. Enquanto a primeira pode se voltar contra quaisquer omissões violadoras de preceitos fundamentais, a segunda e a terceira ações somente são cabíveis quando tal omissão diz respeito a atos normativos cuja formulação é determinada constitucionalmente, mas não realizada pelas instâncias competentes. Este não é o caso do art. 26 do ADCT, que não determina a edição de ato normativo, mas apenas a instalação de comissão de investigação pelo Congresso Nacional. Nesse sentido, convém atentar à lição de André Ramos Tavares:

Já o termo “descumprimento”, utilizado apenas quando da previsão do instituto da ADPF, é conceito mais amplo, englobando a violação de norma constitucional fundamental por qualquer comportamento, ou seja, tanto pode descumprir a Constituição um ato normativo como um ato não normativo, nesta última categoria incluídos os atos administrativos, de execução material e, ainda (em tese) os atos dos particulares (excluídos apenas por força do art. 1º da Lei n. 9.882/99)¹⁸⁵.

Diante desses aspectos, a ADPF mostrou-se como a única via possível para que o Judiciário, diante da abstenção legislativa, determinasse a eficaz instalação da comissão referida pelo artigo 26 do ADCT, assim como a tomada de providências a que aquele dispositivo faz menção, tendo em vista a mora de mais de vinte anos.

2 A MANIFESTAÇÃO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O art. 26 do ADCT, em seu §2º, prevê que, uma vez apuradas as irregularidades no processo de endividamento, “o Congresso proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível”. Diante do fato de jamais terem sido os referidos

¹⁸⁴ Meirelles; Wald; Mendes, 2009, p. 579.

¹⁸⁵ Tavares, 2010, p. 309.

documentos enviados ao Ministério Público Federal, seria de esperar que este órgão fosse o primeiro a constatar a permanência da omissão constitucional. Contudo, por duas vezes, o Procurador-Geral da República à época da propositura da ação, Claudio Fonteles (atual presidente da Comissão Nacional da Verdade), e seu sucessor, Antonio Fernando de Souza, manifestaram-se contrariamente à admissibilidade da ação.

Na primeira manifestação, o procurador reconhece, em primeiro lugar, que “não há óbice algum para que ato omissivo do poder público funcione como objeto de arguição de descumprimento de preceito fundamental”¹⁸⁶. Contudo, nega que a omissão relativa ao art. 26 do ADCT seja uma violação a preceito fundamental. Contra essa visão, cumpre resgatar importante concepção doutrinária segundo a qual “a lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível afronta a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a disposições que confirmem densidade normativa ou significado específico a esse princípio”¹⁸⁷.

Decerto o art. 26 do ADCT não representa, em si, um preceito fundamental, consoante a compreensão doutrinária e jurisprudencial mais aceita. Contudo, ele decorre diretamente de outros princípios constitucionais elementares, como já mostrado. As violações ao regime constitucional democrático das quais decorreu a espiral de endividamento que deu ensejo à previsão constitucional de auditoria da dívida pública não podem ser ignoradas no exame da matéria. Elas mostram a relevância do tema concreto específico, para além da relevância em abstrato da norma do art. 26. Somente a partir desse exame específico é que pode o Supremo Tribunal Federal pronunciar-se sobre a constitucionalidade da omissão do Congresso Nacional.

Na segunda manifestação, os argumentos se tornam ainda mais insustentáveis. O procurador Antonio Fernando de Souza alega que “o Congresso Nacional ‘cumpru a determinação do art. 26 do ADCT, conforme a cópia integral dos atos da Comissão Mista Destinada ao Exame Analítico e Pericial dos Atos e Fatos Geradores do Endividamento Externo Brasileiro”¹⁸⁸. Tais documentos referiam-se à Comissão de 1989, que jamais chegou a ter seu relatório final votado, como antes mencionado. Assim, embora sejam de imprescindível consideração os elementos por ela apurados, não existe oficialmente uma resposta do Legislativo. E, caso se admitisse o contrário, constatar-se-ia outra omissão: a do Legislativo de enviar suas conclusões ao Ministério Público ou a do Ministério Público de não investigar os fatos ocorridos.

Os pronunciamentos oficiais do Ministério Público levam à reflexão do seu papel na ordem constitucional de 1988. Certo é que aquela carta de direitos lhe reservou um papel inédito na história institucional brasileira, confiando-lhe “ampla competência para atuar na defesa, em âmbito cível, de interesses sociais e individuais indisponíveis”¹⁸⁹. Não há dúvidas de que a matéria do endividamento público, pelo relevante interesse social que mobiliza, merece daquele órgão especial atenção.

¹⁸⁶ Supremo Tribunal Federal, 2005, p. 62.

¹⁸⁷ Meirelles; Wald; Mendes, 2009, pp. 582-583.

¹⁸⁸ Supremo Tribunal Federal, 2005, p. 380.

¹⁸⁹ Mendes; Coelho; Branco, 2009, p. 1043.

3 DEPOIS DO STF - ASPECTOS DE CONSTITUIÇÃO DE UMA COMISSÃO DE AUDITORIA DA DÍVIDA PÚBLICA

Para além dos aspectos procedimentais, claramente relevantes para que tenha sucesso o pleito da OAB, o fundamental na discussão da ADPF 59 deve se voltar para o modo de execução dos trabalhos de uma comissão de auditoria da dívida que venha a ser instalada.

Em primeiro lugar, destacam-se importantes argumentos que sustentam uma necessária extensão dos trabalhos da referida comissão de auditoria. Segundo o art. 26 do ADCT, essa comissão deveria se debruçar sobre os “atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro”. Contudo, a dívida externa – parcela mais relevante da dívida pública à época da constituinte e aquela sobre as quais recaíam as maiores suspeitas – foi sucessivamente “empacotada”¹⁹⁰ com a geração de novos perfis das operações de crédito brasileiras ao longo das décadas de 1990 e 2000. Nesse período, a dívida externa foi continuamente transformada em dívida interna, sobretudo por meio da emissão de títulos da dívida pública federal pelo Tesouro Nacional. O processo já era descrito em meados da década de 1980¹⁹¹, mas somente duas décadas mais tarde assumiria uma relevância sem precedentes.

Segundo os conceitos clássicos da Economia, o conceito tradicional de dívida interna correspondia à parte da dívida pública representada pela soma de empréstimos e financiamentos contraídos por um governo em moeda nacional e junto a residentes no país – entidades financeiras e/ou poupadores em geral.

Tal definição já não se aplica à dívida interna brasileira, pois diante da total liberdade de movimentação de capitais vigente no Brasil, grande parte da dívida “interna” se encontra em mãos de pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, que aqui buscam taxas de juros exorbitantes, isenção tributária para os ganhos auferidos (Lei 11.312/2006) e expressivo ganho cambial. Diante desse processo de transformação, a auditoria deve abranger não somente a dívida externa, mas também a dívida interna, pois na prática essa é também externa.

Importante mencionar que, com o “empacotamento” referido, muitas das irregularidades levadas a cabo pelo regime autoritário, as quais resultaram na vulneração

¹⁹⁰ A expressão é utilizada por Fattorelli, 2012.

¹⁹¹ Sobre o tema, escreveu Corazza: “O aumento explosivo da dívida pública interna nestes últimos anos não se deve, em sua maior parte, aos gastos atuais do Governo e das empresas estatais e nem é resultado desses gastos realizados em períodos anteriores. Em sua essência, a atual dívida pública é uma dívida de caráter financeiro que representa a absorção, por parte do Estado, do ônus do “ajuste” das contas externas e se constitui, hoje, na principal fonte da especulação financeira e da concentração da renda. Se não foram os gastos de caráter fiscal que deram origem a essa dívida, então, atualmente, ela não é expressão de déficits passados. Em situações normais, uma dívida deveria expressar déficits acumulados. No caso da dívida brasileira atual, a situação é paradoxal: não são os déficits que causam e que alimentam a dívida, mas, ao contrário, é esta dívida colossal que provoca novos déficits” (Corazza, 1985, p. 171).

dos direitos sociais no Brasil, podem acabar por ficarem sem conhecimento público. Esse é um dos motivos que torna urgente uma abordagem integral da construção da dívida pública brasileira.

Em segundo lugar, é indispensável que o processo de auditoria da dívida se dê com o máximo possível de participação democrática. A lida com a dívida não pode se reduzir a uma questão de fundo pretensamente técnico, como tem sido observado na implementação de políticas monetárias pelo Banco Central¹⁹². A autonomia deste órgão, fruto ela mesma de uma visão ideológica que busca separar as finanças das políticas públicas e aproximá-las do sistema bancário privado para conferir-lhe segurança¹⁹³, não pode significar a redução dos avanços, em termos de participação política, registrados ao longo das últimas duas décadas no Brasil.

Por fim, mostra-se indispensável a incorporação, à comissão de auditoria, de uma abordagem transicional. Nesse sentido, mostra-se extremamente relevante a contribuição de Bohoslavsky e Torelly, que sintetizaram nos quadros a seguir uma proposta de metodologia para a abordagem da questão da *cumplicidade financeira* com o regime ditatorial¹⁹⁴:

a) Medidas e Possibilidades: verdade e memória

VERDADE E MEMÓRIA	Medidas Tomadas	Situação Atual	Medidas adaptadas para tratar da cumplicidade financeira (disponíveis na ordem legal corrente)	Medidas para tratar de cumplicidade financeira que exijam mudanças legais
	Projetos de Memória	Diversos projetos de memória estão sendo implementados pelo governo e por instituições não governamentais em todo o país.	Iniciativas culturais e históricas específicas poderiam ser implementadas para lembrar o papel de instituições financeiras e atores privados na repressão	***
			Mudanças nos programas educacionais (principalmente em história)	
	Construção de memoriais	Foram criados dois memoriais	Informações sobre cumplicidade financeira e resistências dos sindicatos poderiam ser acrescentadas ao Museu do Trabalho e a museus <i>ad hoc</i> .	***
	Memorialização de locais	Projetos para memorialização de locais de repressão e	Locais onde funcionavam fábricas e organizações que	***

¹⁹² Como mostra Bin, “a cada reunião do Copom [Conselho de Política Monetária], sete pessoas decidem com considerável autonomia em relação ao conjunto da sociedade sobre uma parcela relevante de juros que serão destinados às classes financeiras. Juros esses, lembremos, que serão cedo ou tarde pagos com recursos apropriados pelo Estado por meio do sistema tributário” (Bin, 2010, p. 200).

¹⁹³ Cf. Nadal, 2013.

¹⁹⁴ As tabelas foram extraídas de Bohoslavsky; Torelly, 2012, pp. 105-108.

		resistência foram realizados pelos governos federal e locais	cooperaram com a repressão devem ser identificados publicamente	
	Comissão Nacional da Verdade	Criada em novembro de 2011 pela Lei 12.528 e instalada em 16 de maio de 2012	Investigação da cumplicidade financeira (métodos, agentes e objetivos etc.) Recomendações para fomentar justiça e reparação	Derrubada do segredo fiscal de beneficiários da política de endividamento

b) Medidas e Possibilidades: Reformas institucionais

REFORMAS INSTITUCIONAIS	Medidas Tomadas	Situação Atual	Medidas adaptadas para tratar da cumplicidade financeira (disponíveis na ordem legal corrente)	Medidas para tratar de cumplicidade financeira que exijam mudanças legais
	Reformas da Administração	Criação do Ministério da Defesa (1999)	***	A Constituição pode ser alterada para proibir os governos brasileiros e suas agências de tomar empréstimos de ou emprestar dinheiro a violadores de direitos humanos
	Reformas na Legislação	Diversas mudanças na regulamentação da imprensa e do ensino	Acesso a documentos relevantes nas ligações entre finanças, o regime e seus crimes	Estabelecimento de nulidade objetiva no Código Civil para transações financeiras que apoiaram as violações dos direitos humanos
		Nova Lei de Acesso às informações aprovada (Lei 12.527/2011)		Estabelecimento de que os bancos públicos (como o BNDES) sejam proibidos de custear projetos internacionais que sejam potencialmente prejudiciais aos direitos humanos
	Normas internacionais	***	***	Se o Brasil ratificou tratados bilaterais de investimento que abrangem investimentos financeiros, não deve proteger empréstimos que facilitem os abusos dos direitos humanos

	Processo de veto	Nenhum	***	Proibir agentes implicados na cumplicidade financeira, sejam eles tomadores ou emprestadores, de assumirem cargos públicos
	Outras medidas	***	Financiamento de projetos específicos sobre responsabilidade financeira e corporativa no Sistema Interamericano de Direitos Humanos	***

Aos elementos apresentados no quadro acima, outras importantes contribuições a serem apresentadas são as seguintes:

- Democratização da política monetária, por meio da participação de múltiplos agentes na determinação dos componentes macroeconômicos, hoje restritos aos conselheiros do COPOM (Conselho de Política Monetária);
- Propositura de ações de reparação de danos ao Erário por aqueles que tenham autorizado operações fraudulentas com o endividamento público;
- Estabelecimento de vínculos entre perseguições políticas e política de crédito externo durante a ditadura;
- Verificação da geração de endividamento para custear dispêndios militares durante a ditadura, para que seja aferida a legitimidade política desses dispêndios;
- Suspensão do sigilo bancário para os detentores dos títulos da dívida pública federal suspeitos de operações irregulares;
- Análise dos contratos firmados com o FMI e o Banco Mundial, para que se verifique se ocorreram atos abusivos que ocasionaram lesões às contas públicas nacionais.

CONCLUSÃO

Ao analisar as novas formas de expressão da dominação capitalista, David Harvey identifica importantes lacunas na construção teórica marxista em torno da acumulação primitiva do capital. Embora os principais mecanismos da acumulação primitiva identificados por Marx (sistema de crédito, supressão de formas alternativas de produção e consumo, apropriação imperialista de ativos etc.) persistam até o presente, alguns desses elementos cumprem hoje um papel ainda mais forte que aquele que cumpriam no passado, relacionados a formas que não estão propriamente vinculadas a construtos econômicos pré-capitalistas. Destaca-se, entre eles, o sistema de crédito, que com a onda financeira promovida a partir da década de 1970 ganhou contornos nunca antes vistos em termos de especulação e predação¹⁹⁵.

Partindo dessa percepção, o autor formula o conceito de acumulação por despossessão [*dispossession*], por meio do qual investiga a abertura de novos campos de exploração pelo capital. Uma das expressões desses novos campos é a privatização. Para Harvey, “a privatização (da habitação, das telecomunicações, do transporte, da água etc., no Reino Unido, por exemplo) abriu, nos últimos anos, vastos campos para que o capital sobre-acumulado pudesse se apoderar”¹⁹⁶. Um dos elementos identificados pelo autor como promotor dessa acumulação por despossessão é justamente a dívida pública. Diante das depressões causadas em virtude da dívida – especialmente aquelas pelas quais passaram os países latino-americanos entre as décadas de 1970 e 1980 –, o capitalismo financeiro internacional fez da crise uma grande oportunidade de expandir os seus negócios.

As crises da dívida ocorridas em diversos países (dois terços dos membros do FMI experimentaram crises financeiras após 1980, alguns mais de duas vezes) foram utilizadas para reorganizar as relações sociais de produção internas em cada país onde elas ocorreram, de modo que favoreceram uma maior penetração de capital estrangeiro¹⁹⁷.

O forte afluxo de capital especulativo em direção ao Brasil durante a década de 1970 gerou um elevado índice de endividamento público e privado, principalmente em decorrência da facilidade de acesso ao crédito ocasionada pelas baixas taxas de juros praticadas por agentes internacionais que precisavam dar vazão à liquidez com a qual se depararam. A alocação dos recursos encontrou fácil abrigo nos países que viviam sob regimes ditatoriais, tendo em vista os frágeis controles públicos estabelecidos naquelas localidades. No caso brasileiro, o financiamento externo serviu para o aporte de recursos em grandes investimentos em benefício das elites empresariais do país. Com o crescimento do PIB, registrado sobretudo em virtude dos aportes de recursos externos no país, o governo autoritário pôde adquirir confiança de importantes segmentos nacionais.

Ao mesmo tempo, assistiu-se a um recrudescimento da repressão política. Há fortes indícios de que o maior volume de recursos disponíveis ao Estado, em boa parte

¹⁹⁵ Harvey, 2003, p. 147.

¹⁹⁶ Harvey, 2003, p. 149, tradução livre.

¹⁹⁷ Harvey, 2003, p. 67, tradução livre.

provenientes dos empréstimos de bancos e outras agências internacionais, foram utilizados para um incremento dos gastos militares, os quais registraram um salto substancial nos anos da linha dura do regime. A situação era de amplo conhecimento dos setores privilegiados da população, assim como daquelas entidades estrangeiras que abriram crédito fácil ao país. Existem até mesmo investigações que apontam para o financiamento privado de operações de espionagem, tortura, prisão e desaparecimento de perseguidos políticos¹⁹⁸. Não há como negar a forte possibilidade de ocorrência de uma cumplicidade financeira com os atos do governo autoritário.

Para além disso, em termos econômicos, poucos foram os que usufruíram do crescimento registrado no período. Os salários reais e os investimentos em políticas sociais não sofreram incrementos significativos – em não poucas situações sofreram drásticas reduções –, a despeito da já alarmante situação social vivida à época no país. Após o estouro da crise, no final dos anos 1970, foi justamente sobre essa parcela da sociedade que recaíram os maiores custos da depressão econômica. Assim é que esse modo de agir do capital criou a crise da qual ela mesma posteriormente se apropriou para aprofundar o programa de acumulação do capital. A situação é bem descrita por Harvey:

As crises regionais (...) emergem como um meio prioritário por meio do qual o capitalismo perpetuamente cria seu próprio “outro” para se alimentar em oposição a ele. (...) A analogia com a criação de um exército industrial de reserva por meio da retirada de pessoas dos seus postos de trabalho pode ser bastante útil. Ativos valiosos são colocados fora de circulação e desvalorizados. Eles repousam incultos e dormentes até que o capital se apropria deles para dar-lhes nova vida no interior da acumulação do capital. O perigo, contudo, é de que essas crises saiam do controle e se tornem generalizadas ou que seja provocada uma revolta contra o sistema que as cria. Uma das funções primordiais das intervenções estatais e de instituições internacionais é orquestrar desvalorizações de forma a permitir que a acumulação por despossessão ocorra sem causar um colapso generalizado. Essa é a essência do programa de ajuste estrutural administrado pelo FMI¹⁹⁹.

Todo esse processo apresenta vários indícios de fraudes e atos de corrupção, como já suscitado pelas diversas investigações sobre a matéria, expostas ao longo deste trabalho. Contudo, a despeito das ilegalidades e ilegitimidades envolvidas, nenhuma dessas investigações resultou em medidas concretas que visem a uma reestruturação do sistema de pagamentos financeiros nacional ou a uma responsabilização dos agentes envolvidos nas irregularidades eventualmente constatadas.

É nesse contexto que a ADPF 59 surge como uma possibilidade de determinação de medidas investigativas concretas, promovidas pelo Congresso Nacional, para que haja efetiva responsabilização e reparação pelos danos causados, tomando-se por base a tese da imprescritibilidade da pretensão de reparação da Administração Pública.

Necessário firmar, contudo, que esse processo não se esgota com a resolução desta ação. Isso nem mesmo ocorre com a instalação da comissão prevista no artigo 26 do ADCT. A auditoria, como ferramenta, carrega em si a limitação de não promover, por si, mudanças

¹⁹⁸ Bohoslavsky; Torelly, 2012, p. 95.

¹⁹⁹ Harvey, 2003, p. 151, tradução livre.

na distribuição de poder social. Entretanto, a partir do momento em que se apresenta como “ferramenta política para consolidar a luta conjunta contra a dominação exercida pela dívida”²⁰⁰, tem-se um instrumento de enfrentamento à naturalização dos discursos econômicos dominantes, colonizadores que são das esferas da política e do direito, escondidos sob o véu da tecnicidade. Esses discursos fazem lembrar importante reflexão de Marx:

Os economistas raciocinam de maneira singular: para eles, não há mais que duas classes de instituições: umas, artificiais, e as outras, naturais. As instituições do feudalismo são artificiais, e as da burguesia são naturais. Nisto os economistas se parecem com os teólogos, que, por sua vez, estabelecem duas classes de religiões. Toda religião estranha é pura invenção humana, enquanto que sua própria religião é uma emanção de Deus. Ao dizer que as atuais relações - as da produção burguesa - são naturais, os economistas dão a entender que se trata precisamente de relações sob as quais a riqueza é criada e as forças produtivas desenvolvidas de acordo com as leis da natureza. Por conseguinte, estas relações são em si leis naturais, independentes da influência do tempo. São leis eternas que devem reger sempre a sociedade. De modo que até agora houve história, mas esta não existe mais. Houve história porque houve instituições feudais e porque nestas instituições feudais nos encontramos com relações de produção completamente diversas das relações de produção da sociedade burguesa, que os economistas querem fazer passar por naturais e, portanto, eternas²⁰¹.

O filósofo Slavoj Žižek, ao refletir sobre este trecho, faz um interessante exercício histórico. Propõe que “substituamos feudalismo por socialismo e a crítica de Marx poderá aplicar-se diretamente aos atuais paladinos do capitalismo democrático-liberal”²⁰². Ao longo das últimas décadas, a ampla difusão de determinados modelos e categorias das teorias econômicas capitalistas formou algo como um senso comum teórico em torno da economia pública, capaz de desprendê-la completamente da realidade social e jurídica à qual se vincula²⁰³. Esse processo é desenhado por Emilio Cernavsky:

Após um interregno dominado pelas teorias keynesianas que durou pouco mais de uma década, a economia neoclássica foi aos poucos retomando o seu avanço. Nesse processo, o conhecido ensaio de Milton Friedman publicado em 1953, “*The Methodology of Positive Economics*” (...) constituiu um marco fundamental, ao fornecer as justificativas requeridas para que os economistas pudessem continuar

²⁰⁰ Fattorelli, 2006, p. 1.

²⁰¹ Marx, 1979, p. 98, tradução livre.

²⁰² Žižek, 2010, p. 34.

²⁰³ A expressão, bastante conhecida na teoria do direito pelos usos a ela dados por Luis Alberto Warat, pode ser trazida com precisão para o contexto econômico, sem maiores prejuízos. “Temos assim uma primeira caracterização do senso comum teórico dos juristas: o emprego estratégico dos conceitos na práxis jurídica, ou, dito de outra forma, a utilização dos resultados do trabalho epistemológico como uma nova instância da ‘doxa’. É esse retorno da ‘episteme’ à ‘doxa’, que permite-nos perceber o valor político dos processos de objetivação. E também é, precisamente, esse retorno que torna ideológico o discurso da episteme, ou seja, um discurso transfigurado em elemento mediador de uma integração, ilusoriamente, não conflitiva, das relações sociais” (Warat, 1982, p. 53). David Harvey, a partir de uma construção originariamente gramsciana também localiza a questão do senso comum teórico: “Para qualquer modo de pensar dominante, um aparato conceitual precisa ser construído de modo a ativar nossas intuições e instintos, nossos valores e desejos, assim como as possibilidades inerentes ao mundo social em que vivemos. Se obtiver sucesso, esse aparato conceitual irá se tornar tão imbuído no senso comum que será admitido e não submetido a questionamentos” (Harvey, 2007, p. 5).

trabalhando em sua maneira habitual, desenvolvendo e aplicando seus modelos sem se preocupar com as frequentes objeções acerca do caráter pouco realista dos pressupostos utilizados. Os desenvolvimentos posteriores que se verificaram na teoria econômica nas décadas que se seguiram, entretanto, foram muito além da posição do próprio Friedman, que se mostrava relativamente moderada em relação à defendida por seus antecessores (Krugman, 2009). Isto porque, apesar do irrealismo das hipóteses que admitia e inclusive propugnava, Friedman defendia, em linha com o ambiente intelectual então vigente na ciência econômica, que esta deveria ser capaz de encontrar respostas úteis para problemas concretos percebidos no mundo real (...). Mas é durante [este] movimento de afastamento da realidade (...) que pode ser localizado o que Blaug (1997) denominou (...) de doença da moderna ciência econômica. Com efeito, foi nesse período que se deu o passo que ele identifica como decisivo no caminho que a teoria econômica passaria a percorrer nas décadas seguintes, e que a levou a níveis cada vez maiores de abstração e afastamento de elementos que a pudessem remeter de forma mais direta à realidade.²⁰⁴

Os influxos teóricos decorrentes dessa concepção afastada da realidade na economia exercem grande influência sobre o processo de tomada de decisão pública desde meados da segunda metade do século XX. Trata-se de uma construção conceitual que abstrai as concepções de mercado, indivíduo e Estado segundo parâmetros ideais que levam a uma visão da economia como uma ciência prescritiva capaz de, seguidos determinados parâmetros projetados em modelos matemáticos, gerar otimização de recursos a partir de uma perspectiva racional.

Ao lado disso, o neoliberalismo adotou como estratégia a apropriação dos ideais essencialmente modernos de *liberdade individual* e *dignidade humana*²⁰⁵ e se apegou a padrões éticos como o princípio sacrossanto *pacta sunt servanda*. Uma vez que os Estados totalitários representavam, ainda àquela época, um risco para esses direitos, as teses neoliberais puderam se apoderar do discurso das liberdades para angariar o consentimento da população, para o qual contribuíram, ainda, as influências ideológicas “de empresas, dos media, e de numerosas instituições que compõem a sociedade civil”²⁰⁶.

Ao Estado, sobraria, portanto, não mais que o papel de garantir a realização das práticas do mercado livre²⁰⁷. Para tanto, poderia lançar mão até mesmo do aparato típico dos

²⁰⁴ Cernavsky, 2011, pp. 145-146.

²⁰⁵ Harvey, 2005, p. 5.

²⁰⁶ Harvey, 2005, p. 41, tradução livre.

²⁰⁷ Ainda que, para tanto, fosse necessária a supressão de liberdades individuais, como ocorreu no Chile com o golpe de Estado de 1973 que culminou na sangrenta ditadura Pinochet. Para apontar os indícios das relações entre o golpe de Estado e a implantação do ideário neoliberal, Naomi Klein dá o exemplo de “José Piñera, aluno do departamento de economia da Universidade Católica e autodenominado Garoto de Chicago, [que] fazia pós-graduação em Harvard no momento do golpe. Quando ouviu as boas novas [deposição de Allende], voltou para casa ‘a fim de ajudar na fundação de um novo país, dedicado à liberdade, sobre os escombros do velho’. De acordo com Piñera, que seria Ministro do Trabalho e Mineração de Pinochet, esta foi ‘uma revolução... uma mudança radical, sensível e sustentada em direção aos mercados livres’” (Klein, 2008, p. 98). Sobre o tema da convivência entre democracia e liberalismo, Chantal Mouffe discute a concepção de F. A. Hayek: “Do ponto de vista teórico, alguns liberais como F. A. Hayek defenderam que ‘a democracia [é] essencialmente um meio, um instrumento utilitário para salvaguardar a paz interior e a liberdade

mercados ideais formulados pela economia neoliberal, como já percebido por Jürgen Frank ainda na década de 1970:

A discussão sobre a distinção entre bens privados e bens públicos gira em torno de imperfeições de mercado, de características específicas dos bens em termos de valor de utilidade, e de objetivos sociais superiores que tornariam necessária uma determinada situação de abastecimento, a qual não surgiria automaticamente no contexto da economia privada. Se bem que uma análise ideologicamente neutra possa demonstrar o caráter social da produção e do consumo, assim como questionar a concepção tradicional do equilíbrio da produção econômica privada (Frank/Roloff 1971; Vogt 1971), a pesquisa e a práxis econômicas se orientam, como sempre o fizeram, em função da forma capitalista da mercadoria. Já que nunca é questionada a concepção de que o mercado aloque os recursos de forma em princípio ótima, o reconhecimento das imperfeições do mercado leva, conseqüentemente, à tentativa de simulação do mercado por meio do tratamento dos bens públicos sob a máxima dos critérios de otimização, os quais correspondem ao paradigma da troca. O surgimento de efeitos externos não leva à indagação de sua possível relação com a forma de produção especificamente capitalista, mas sim à explicação, por meio de características dos bens em questão. A conseqüência lógica desse raciocínio é a tendência de simular-se a forma de mercadoria por meio do desenvolvimento de instituições que permitem uma reprivatização daqueles efeitos externos²⁰⁸.

A função do poder público em uma concepção neoliberal, portanto, é “criar um ‘bom clima para negócios e investimentos’ no âmbito dos empreendimentos capitalistas”²⁰⁹. Na ocorrência de conflitos e na emergência de situações de incompatibilidade entre os direitos individuais, sociais ou coletivos dos cidadãos e o bom funcionamento do mercado, o Estado deve “favorecer a integridade do sistema financeiro e a solvência das instituições financeiras, acima mesmo da qualidade de vida da população ou da preservação do meio ambiente”²¹⁰.

Pouco tem importado, para tanto, que leis tenham sido quebradas, que a separação dos poderes tenha restado aviltada ou que a situação de crônica desigualdade tenha sido agravada.

Esses são sinais de uma transição democrática mal resolvida, uma vez que o dano ao público não consegue gerar resposta por esse mesmo público. Essa constatação traumática não encontrará solução no reforço das instituições – em que pese a clara contribuição política que elas possam dar –, pois encontram-se sempre limitadas pela agenda disciplinada pelo capitalismo para a forma liberal moderna de Estado. Qualquer superação desse contexto parece exigir dois elementos fundamentais. Um é a lida com o contexto passado de violações, gerador das crises presentes. O outro é a geração, a partir dessa lida com o passado, de um processo constituinte, que só pode significar a reapropriação do *comum*, também na

individual’, útil enquanto não ponha em risco as instituições liberais, mas descartáveis quando o fazem” (Mouffe, 2005, p. 3, tradução livre).

²⁰⁸ Frank, 1975, p. 117.

²⁰⁹ Harvey, 2005, p. 70, tradução livre.

²¹⁰ Harvey, 2005, p. 71, tradução livre.

economia, como “um projeto de criação, (...) o projeto da multidão enquanto força criadora, enquanto deus vivo”²¹¹.

Diante de um contexto em que se instala um *capitalismo clínico*, “certo de ser a única via possível de organização racional das sociedades”²¹², a recuperação da história por meio de um mecanismo de *verdade política*²¹³ que incita o (res)surgimento dos sujeitos como indivíduos aptos a se tornar parte do processo de emancipação social mostra-se como possibilidade real de ressurgimento da Ideia sob novas formas, que somente por essa multidão criadora podem ser delineadas.

²¹¹ Negri, 2002, p. 425.

²¹² Badiou, 2012, p. 147.

²¹³ “Sequência concreta e datada em que surgem, existem e desaparecem uma prática nova e um pensamento novo a respeito da emancipação coletiva” (Badiou, 2012, p. 132).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agamben, Giorgio (2004). *Estado de Exceção*. Tradução de Iraci D. Poletti. São Paulo: Boitempo.
- Aguiar, Marco Antônio de Souza; Arruda, Marcos; Flores, Parsifal (1984). Economic dictatorship versus democracy in Brazil. *Latin American Perspectives*, 40, 11, 1 (pp. 13-25).
- Badiou, Alain (2012). *A hipótese comunista*. Tradução de Mariana Eschalar. São Paulo: Boitempo.
- Bandeira, Luiz Alberto Moniz (2002). As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45, 2 (pp. 135-146).
- Barbosa, Leonardo Augusto de Andrade (2009). *Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Tese de Doutorado, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília.
- Benakouche, Rabah (2013). *Bazar da dívida externa brasileira*. São Paulo: Boitempo.
- Benayon, Adriano; Rezende, Pedro Antonio Dourado de. *Anatomia de uma fraude à constituição*. Recuperado de cic.unb.br/~pedro/trabs/fraudeac_files/fraudeac.pdf em 22 de janeiro de 2013.
- Bercovici, Gilberto (2006). O estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. *Revista Pensar*, 11 (pp. 95-99).
- Bin, Daniel (2010). *Dívida pública, classes e democracia no Brasil pós-Real*. Tese de Doutorado, Departamento de Sociologia, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília.
- _____. (2013). Dívida pública, crise capitalista e acumulação por despossessão. In: Fattorelli, Maria Lucia (org.). *Alternativas de enfrentamento à crise*. Brasília: Inove.
- Bohoslavsky, Juan Pablo; Torelly, Marcelo (2012). Cumplicidade financeira na ditadura brasileira: implicações atuais. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, 6 (pp. 70-117).
- Câmara dos Deputados (1985, 3 de setembro). Projeto de Resolução nº 338, de 1985, da CPI da Dívida. Aprova o Relatório e as Conclusões da CPI destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil. *Diário do Congresso Nacional (Seção 1 - Suplemento 1)*. Recuperado em 05 de dezembro de 2012, de <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03SET1985SUP.pdf#page%3D1>.
- _____. (2010, 25 de março). Análise Técnica Preliminar nº 5 – Maria Lucia Fattorelli. *Comissão Parlamentar de Inquérito da Dívida Pública*.
- Campos, Lauro (2001). *A crise completa – a economia política do não*. São Paulo: Boitempo.

- Carvalho, William Almeida de (2009). *A crise financeira mundial – uma perspectiva dos emergentes para os cidadãos do mundo globalizado*. Brasília: ABOP.
- Castro, Marcus Faro de (2005). *A sociedade civil e o monitoramento das instituições financeiras multilaterais*. Brasília: Rede Brasil sobre instituições financeiras multilaterais.
- Cernavsky, Emilio (2011). *No mundo da fantasia: uma investigação sobre o irrealismo na ciência econômica e suas causas*. Tese de Doutorado, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo.
- Congresso Nacional (1989a, 17 de agosto). Relatório Parcial. *Comissão Mista destinada ao exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro*.
- _____. (1989b, 25 de setembro). Ofício GP/044/1989. *Comissão Mista destinada ao exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro*.
- Corazza, Gentil (1985). Dívida interna: o Estado paga a conta. *Ensaio FEE*, 6, 2 (pp. 171-182).
- Fattorelli, Maria Lucia (2003). *Auditoria da dívida externa: questão de soberania*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- _____. (org., 2006). *Manual para realizar auditorias de la deuda del Tercer Mundo*. Genebra: CETIM, CADTM.
- _____. (2006). Dívidas Externa e Interna – auditoria e a luta por justiça. *Campanha Jubileu Sul*. Recuperado de http://www.oid-ido.org/IMG/pdf/Fattorelli_Carneiro_Maria_Lucia_DIVIDAS_EXTERNA_E_INTERNA_AUDITORIA_E_A_LUTA_POR_JUSTICA.pdf em 20 de fevereiro de 2013.
- _____. (2011). Auditoria da Dívida: instrumento para enfrentar a crise. *Comité pour l'annulation de la dette du tiers monde*. Recuperado em 15 de fevereiro de 2013, de <http://cadtm.org>.
- _____. (2012). *A dívida pública em debate*. Brasília: Inove.
- Frank, Jürgen (1975). A sociedade pós-industrial e seus teóricos. In: Dreitzel, Hans-Peter et al. *Tecnocracia e ideologia*. Tradução de Gustavo F. Bayer. Biblioteca Tempo Universitário. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro (pp. 81-120).
- Furlan, Ángel (2008). La judicialidad de las deudas ilegítimas – opinión consultiva. In: Weber, Gabriela (org.). *Sobre la deuda ilegítima – aportes al debate*. Quito: CIUDAD.
- Gaspari, Elio (2004). *A ditadura encurralada*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Gonçalves, Carlos Roberto (2009). *Direito civil brasileiro – Teoria Geral das Obrigações*. São Paulo: Saraiva.
- Habermas, Jürgen (2003). *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2 volumes. Tradução de Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

- Harvey, David (2003). *The new imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Howse, Robert (2007). The concept of odious debt in public international law. *UNCTAD Discussion Papers*, 185.
- Klein, Naomi (2008). *A doutrina do choque – a ascensão do capitalismo de desastre*. Tradução de Vera Cury. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Lundberg, Eduardo (1999). Saneamento do sistema financeiro – a experiência brasileira dos últimos 25 anos. In: Saddi, Jairo (org.). *Intervenção e liquidação extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional – 25 anos da lei 6.024/74*. São Paulo: Textonovo (pp. 53-70).
- Marx, Karl (1976). *Capital – a critique of political economy*. Tradução para o inglês de Ben Fowkes. Londres: Penguin Books.
- _____. (1979). *Miseria de la filosofía: respuesta a la filosofía de la miseria del señor Proudhon*. Moscou: Editorial Progreso.
- Meirelles, Hely Lopes; Wald, Arnaldo; Mendes, Gilmar Ferreira (2009). *Mandado de segurança e ações constitucionais*. São Paulo: Malheiros.
- Mendes, Gilmar Ferreira; Coelho, Inocência Mártires; Branco, Paulo Gustavo Gonet (2009). *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva.
- Michalowski, Sabine (2007). *Unconstitutional regimes and the validity of sovereign debt*. Londres: Ashgate Publishing.
- Mouffe, Chantal (1993). *The return of the political*. Londres: Verso.
- _____. (2005). *The democratic paradox*. Londres: Verso.
- Munhoz, Dércio (1989). O impasse decorrente da estatização da dívida externa. In: Congresso Nacional. Ofício GP/044/1989. *Comissão Mista destinada ao exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro* (pp. 47-49).
- Nadal, Alejandro (2013). La autonomia del Banco Central, peligroso espejismo. *Periódico Sin Permiso*. Recuperado de <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=5710> em 24 de fevereiro de 2013.
- Nakatani, Paulo (2012). O papel e o significado da dívida pública. In: Varela, Raquel, coord. *Quem paga o estado social em Portugal?* (pp. 173-194). Lisboa: Bertrand.
- Negri, Antonio (2002). *O poder constituinte – ensaio sobre as alternativas da modernidade*. Tradução de Adriano Pilatti. Rio de Janeiro: DP&A.
- Neves, Marcelo (2001). Do consenso ao dissenso: o Estado democrático de direito a partir e além de Habermas. In: Souza, Jessé (org.). *Democracia hoje – novos desafios para a teoria democrática contemporânea* (pp. 111-163). Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

- Olmos, Alejandro (2006). *Todo lo que usted quiso saber sobre la deuda externa y siempre se lo ocultaron: quiénes y como la contrajeron*. Buenos Aires: Ediciones Continente.
- Palacios, Hugo Arias (2006). In: Weber, Gabriela (coord.). *Sobre la deuda ilegítima – aportes al debate*. Quito: CIUDAD.
- Pateman, Carole (1988). *The sexual contract*. Stanford: Stanford University Press.
- Perelman, Michael (2000). *The invention of capitalism*. Durham: Duke University Press.
- Pontes de Miranda, Francisco Cavalcanti (1974). *Comentários à constituição de 1967, com a emenda constitucional n. 1 de 1969*, tomo III. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Poulantzas, Nicos (2000). *State, power and socialism*. Londres: Verso.
- Ross, Jurandyr (org.) (2005). *Geografia do Brasil*. São Paulo: Edusp.
- Sack, Alexander (1927). *Les effets des transformations des États sur leurs dettes publiques et autres obligations financières*. Paris: Recueil Sirey.
- Sarmiento, Carlos Eduardo (s.d.). O Plano Trienal e a política econômica no presidencialismo. *Centro de Pesquisas e Documentação de História Contemporânea do Brasil*. Recuperado em 13 de fevereiro de 2013 de http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/O_plano_trienal_e_a_politica_economica.
- Schmitt, Carl (2004). *Legality and legitimacy*. Traduzido para o inglês por Jeffrey Seitzer. Londres: Duke University Press.
- Senado Federal (1989, agosto). Relatório nº 1, de 1989. *Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa*. Recuperado em 18 de dezembro de 2012, de <http://www.senado.gov.br>.
- Silva, Anderson Caputo; Carvalho, Lena Oliveira de; Medeiros, Otávio Ladeira de (org.) (2009). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Mundial, 2009.
- Silva Filho, José Carlos Moreira da (2002). Crimes do Estado e Justiça de Transição. *Sistema Penal e Violência*, 2, 2 (pp. 22-35).
- Skidmore, Thomas (1988). *The politics of military rule in Brazil, 1964-1985*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Souza, Nilson Araújo de (2007). *Economia brasileira contemporânea – de Getúlio a Lula*. São Paulo: Atlas.
- Supremo Tribunal Federal (2006, 21 de novembro). RE-AgR nº 215.107/PR. Rel. Min. Celso de Mello. *Diário da Justiça*, 2 de fevereiro de 2007 (pp. 1083 -1094).

- _____. (2005, 18 de fevereiro). Manifestação do Procurador-Geral da República. ADPF 59/DF. Recuperado de <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultaProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2260038> em 20 de janeiro de 2013.
- _____. (2008, 4 de setembro). Acórdão. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. MS 26.210/DF. Recuperado de <http://redir.stf.jus.br/paginadordpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=553769> em 25 de janeiro de 2013.
- Tavares, André Ramos (2010). *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva.
- Teitel, Ruti (1999). *Transitional justice*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Toussaint, Éric; Millet, Damien (2006). *50 perguntas e 50 respostas sobre a dívida, o FMI e o Banco Mundial*. São Paulo: Boitempo.
- Warat, Luis Alberto (1982). Saber crítico e senso comum teórico dos juristas. *Revista Sequência*, 3, 5 (pp. 48-57).
- Weber, Gabriela (coord.) (2003). *Sobre la deuda ilegítima – aportes al debate*. Quito: CIUDAD.
- Žižek, Slavoj (2006). *Bem-vindo ao deserto do real*. Tradução de Carlos Correia Monteiro de Oliveira. Lisboa: Relógio D'Água.
- _____. (2009). *Da tragédia à farsa*. Tradução de Miguel Serras Pereira. Lisboa: Relógio d'Água.

**ANEXO I - EMPRÉSTIMOS EXTERNOS REALIZADOS MEDIANTE A
EMIÇÃO DE TÍTULOS CONTROLADOS PELO BANCO CENTRAL**

CONTRATAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS EXTERNOS MEDIANTE A EMISSÃO DE TÍTULOS CONTROLADOS PELO BANCO CENTRAL							
DECRETO	DATA	VALOR	MOEDA	FINALIDADE	CREDOR EXTERNO	CONTRA- TANTE	GARAN- TIDOR
70.130	07/02/72	30.000.000,00	US\$	Fins previstos no art. 8º da Lei nº 5.000, de 24/05/1966. Os títulos da dívida externa emitidos serão controlados pelo Banco Central	Deutsche Bank, como líder de um Sindicato de Bancos	Ministro da Fazenda	República Federativa do Brasil
71.084	12/09/72	100.000.000,00	DM	Para fins previstos no artigo 8º, da Lei nº 5.000, de 24 de maio de 1966. Os títulos da dívida externa emitidos serão controlados pelo Banco Central	Sindicato de bancos liderados pelo Deutsche Bank	Ministro da Fazenda	República Federativa do Brasil
		31.359.759,16 (*)	US\$				
71.315	06/11/72	35.000.000,00	US\$	Para fins previstos no artigo 1º, da Lei nº 1.518, de 24 de dezembro 1951, e no artigo 8º, da Lei nº 5.000, de 24 de maio de 1966. Os títulos da dívida externa emitidos serão controlados pelo Banco Central	Sindicato de instituições financeiras norte-americanas liderado por Dillon Read & Co.Inc., Kuhn Loeb & Co., e Lazard Frères & Co.	Ministro da Fazenda	República Federativa do Brasil
72.863	28/09/73	10.000.000.000,00	Y	Para os fins previstos no artigo 1º da Lei nº 1.518, de 24 de dezembro de 1951, e no artigo 8º, da Lei nº 5.000, de 24 de maio de 1966. Os títulos da dívida externa emitidos serão controlados pelo Banco Central	Grupo de instituições financeiras japonesas lideradas por The Namura Securities Co. Ltd., The Daiwa Securities Co. Ltd. e Yamaichi Securities Co. Ltd.	Ministro da Fazenda	República Federativa do Brasil
		37.650.602,41(*)	US\$				
75.020	02/12/74	25.000.000,00	US\$	Para os fins previstos no art. 1º, item 1, do Decreto-lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974. Os títulos da dívida externa emitidos serão controlados pelo Banco Central	Grupo de banqueiros liderados pela Kuwait Investment Company S.A.K., Arab Finance Corporation S.A.L., e Intra Investment Company S.A.L.	Ministro da Fazenda	República Federativa do Brasil

CONTRATAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS EXTERNOS MEDIANTE A EMISSÃO DE TÍTULOS CONTROLADOS PELO BANCO CENTRAL							
DECRETO	DATA	VALOR	MOEDA	FINALIDADE	CREDOR EXTERNO	CONTRA-TANTE	GARAN-TIDOR
76.553	05/11/75	75.000.000,00	US\$	Para os fins previstos no art. 1º, item 1, do Decreto-lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974. Os títulos da dívida externa emitidos serão controlados pelo Banco Central	Grupo de instituições financeiras lideradas por Merrill Lynch, Pierce, Fenner & Smith Incorporated e Banco do Brasil S/A	Ministro da Fazenda	República Federativa do Brasil
78.247	16/08/76	10.000.000.000,00	Y	Para os fins previstos no art. 1º, do item 1, do Decreto-lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974. Os títulos da dívida externa emitidos serão controlados pelo Banco Central	Grupo de instituições financeiras japonesas lideradas por The Namura Securities Co. Ltd., The Daiwa Securities Co. Ltd., Yamaichi Securities Co. Ltd. e Nikko Securities Co. Ltd.	Ministro da Fazenda	República Federativa do Brasil
		34.440.005,51 (*)	US\$				
78.313	26/08/76	100.000.000,00	DM	Para formações de reservas internacionais, em moeda estrangeira, nos termos do artigo 8º do Decreto-lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974. Os títulos da dívida externa emitidos serão controlados pelo Banco Central	Grupo de instituições financeiras lideradas pelo Deutsche Bank Aktiengesellschaft	Ministro da Fazenda	República Federativa do Brasil
		39.649.498,43 (*)	US\$				
78.940	15/12/76	75.000.000,00	US\$	Formação de reservas internacionais em moeda estrangeira nos termos do artigo 8º do Decreto-lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974. Os títulos da dívida externa emitidos serão controlados pelo Banco Central	Grupo de entidades financeiras lideradas pelo Deutsche Bank Aktiengesellschaft, Frankfurt, Alemanha.	Ministro da Fazenda	República Federativa do Brasil
79.551	19/04/77	150.000.000,00	DM	Nos termos do Decreto-lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974. Os títulos da dívida externa emitidos serão controlados pelo Banco Central	Grupo de instituições financeiras lideradas pelo Deutsche Bank Aktiengesellschaft, Frankfurt, Alemanha	Ministro da Fazenda	República Federativa do Brasil
		63.269.782,35 (*)	US\$				

CONTRATAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS EXTERNOS MEDIANTE A EMISSÃO DE TÍTULOS CONTROLADOS PELO BANCO CENTRAL							
DECRETO	DATA	VALOR	MOEDA	FINALIDADE	CREDOR EXTERNO	CONTRA-TANTE	GARAN-TIDOR
79.904	04/07/77	75.000.000,00	US\$	Para os fins previstos no art. 1º, item I, do Decreto-Lei número 1.312, de 15 de fevereiro de 1974. Os títulos da dívida externa emitidos serão controlados pelo Banco Central	Grupo de instituições financeiras lideradas por Merrill Lynch, Pierce, Fenner & Smith Incorporated, Deutsche Bank Aktiengesellschaft, The First Boston Corporations, Salomon Brothers, Banque Nationale de Paris, Union Bank of Switzerland (Securities) Limited e Banco do Brasil S.A. (Ag. Londres)	Ministro da Fazenda	República Federativa do Brasil
80.555	11/10/77	20.000.000.000,00	Y	Para os fins previstos no art. 1º, do item 1, do Decreto-lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974. § 1º e §2º. Os títulos da dívida externa emitidos serão controlados pelo Banco Central	Grupo de Instituições financeiras liderado por The Nomura Securities Co. Ltd., Daiwa Securities Co. Ltd., The Nikko Securities Co. Ltd., e Yamaichi Securities Co. Ltda.	Ministro da Fazenda	República Federativa do Brasil
		77.579.519,01 (*)	US\$				
80.763	21/11/77	100.000.000,00	SwFr	Para fins previstos no art. 8º, do Decreto-lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974. Os títulos da dívida externa emitidos serão controlados pelo Banco Central	Grupo de instituições financeiras, sob a liderança de Swiss Bank Corporation, Union Bank of Switzerland e Swiss Credit Bank.	Ministro da Fazenda	República Federativa do Brasil
		45.479.352,37 (*)	US\$				
81.211	12/01/78	200.000.000,00	DM	Termos do Decreto-lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974. Os títulos da dívida externa emitidos serão controlados pelo Banco Central	Entidades financeiras lideradas pelo Deutsche Bank Aktiengesellschaft.	Ministro da Fazenda	República Federativa do Brasil
		93.839.440,72 (*)	US\$				
81.680	18/05/78	75.000.000,00	DFIs	Para fins previstos no art. 8º, do Decreto-lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974. Os títulos da dívida externa emitidos serão controlados pelo Banco Central	Grupo de Instituições financeiras lideradas pelo Algemene Bank Nederland NV	Ministro da Fazenda	República Federativa do Brasil
			US\$				
82.492	27/10/1978	100.000.000,00	SwFr	Para fins previstos no art. 8º, do Decreto-lei	Grupo de Instituições financeiras lideradas pelo Union Bank of	Ministro da Fazenda	República Federativa do Brasil

CONTRATAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS EXTERNOS MEDIANTE A EMISSÃO DE TÍTULOS CONTROLADOS PELO BANCO CENTRAL							
DECRETO	DATA	VALOR	MOEDA	FINALIDADE	CREDOR EXTERNO	CONTRA-TANTE	GARAN-TIDOR
		66.489.361,70 (*)	US\$	nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974. Os títulos da dívida externa emitidos serão controlados pelo Banco Central	Switzerland, Swiss bank Corp. e Swiss Credit Bank		
82.819	11/12/1978	150.000.000,00	DM	Para fins previstos no Decreto-lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974. Os títulos da dívida externa emitidos serão controlados pelo Banco Central	Grupo de Instituições financeiras lideradas pelo Deutsche Bank Aktiengesellschaft	Ministro da Fazenda	República Federativa do Brasil
		78.851.916,10 (*)	US\$				
83.050	17/01/1979	40.000.000.000,00	Y	Para fins previstos no art. 1º, do item I, do Decreto-lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974. Os títulos da dívida externa emitidos serão controlados pelo Banco Central	Grupo de instituições financeiras japonesas lideradas por The Namura Securities Co. Ltd., The Daiwa Securities Co. Ltd., Yamaichi Securities Co. Ltd. e Nikko Securities Co. Ltd.	Ministro da Fazenda	República Federativa do Brasil
		203.252.032,52 (*)	US\$				
83.694	05/07/1979	200.000.000,00	DM	Termos do Decreto-lei nº 1.312, de 15 de fevereiro 1974. Os títulos da dívida externa emitidos serão controlados pelo Banco Central	Grupo de Instituições financeiras lideradas pelo Deutsche Bank Aktiengesellschaft	Ministro da Fazenda	República Federativa do Brasil
		104.302.477,18 (*)	US\$				
SOMA US\$ 1.266.163.747,46							

(*) Para possibilitar a soma dos montantes dos títulos da dívida externa emitidos por meio dos decretos acima listados, as emissões de títulos que constavam em moedas distintas foram convertidas para o dólar norte-americano mediante a utilização dos parâmetros disponíveis no site do Federal Reserve Bank <http://www.federalreserve.gov/RELEASES/H10/Hist/default1989.htm>, na data da edição do decreto.